DIONISIO ANZILOTTI
PROFESSEUR A L'UNIVERSITÉ DE ROME
PRÉSIDENT DE LA COUR PERMANENTE DE JUSTICE INTERNATIONALE

COURS
DE
DROIT INTERNATIONAL

PREMIER VOLUME : INTRODUCTION - THÉORIES GÉNÉRALES

TRADUCTION FRANÇAISE
d'après la troisième édition italienne, revue et mise au courant par l'auteur,

PAR

Gilbert GIDEL
PROFESSEUR A LA FACULTÉ DE DROIT DE L'UNIVERSITÉ DE PARIS
ET A L'ÉCOLE LIBRE DES SCIENCES POLITIQUES
MEMBRE DE L'INSTITUT DE DROIT INTERNATIONAL

LIBRAIRIE
DU
RECUEIL SIREY
(SOCIÉTÉ ANONYME)
22, Rue Soufflot, PARIS, 5e

1929

COURS

DE

DROIT INTERNATIONAL

BORDEAUX — IMPRIMERIE CADORET

3, PLACE SAINT-CHRISTOLY, 3

1929-14.656

DIONISIO ANZILOTTI

PROFESSEUR A L'UNIVERSITÉ DE ROME
PRÉSIDENT DE LA COUR PERMANENTE DE JUSTICE INTERNATIONALE

COURS
DE
DROIT INTERNATIONAL

PREMIER VOLUME : INTRODUCTION - THÉORIES GÉNÉRALES

TRADUCTION FRANÇAISE

d'après la troisième édition italienne, revue et mise au courant par l'auteur,

PAR

Gilbert GIDEL

PROFESSEUR A LA FACULTÉ DE DROIT DE L'UNIVERSITÉ DE PARIS
ET A L'ÉCOLE LIBRE DES SCIENCES POLITIQUES
MEMBRE DE L'INSTITUT DE DROIT INTERNATIONAL

LIBRAIRIE
DU
RECUEIL SIREY
(SOCIÉTÉ ANONYME)
22, Rue Soufflot, PARIS, 5e

1929

PRÉFACE DE L'AUTEUR

A L'EDITION FRANÇAISE

Ceux qui liront la préface à la troisième édition italienne de ce Cours se demanderont peut-être pourquoi publier la traduction française d'un livre qui, d'après la déclaration de son auteur lui-même, n'a jamais voulu être qu'un guide et une aide pour ses élèves de l'Université de Rome.

La demande est certainement légitime. Pour répondre, je dois avant tout m'autoriser de l'opinion du savant collègue et ami qui, en prenant l'initiative de la traduction, a montré de la manière la plus éloquente que ce livre peut, à son avis, être de quelque utilité même en dehors des cercles universitaires italiens.

L'opinion de M. Gidel aurait été sans doute suffisante pour me faire considérer avec la plus grande sympathie l'idée de mettre à la portée du public français cet ouvrage dans lequel se trouvent être résumés les résultats de longues années d'étude, d'enseignement et de pratique. Qu'il me soit cependant permis d'ajouter, sans péché de présomption, qu'il y a peut-être dans ce cours quelque chose qui peut mériter de retenir, ne fût-ce que pour un moment, l'attention de quiconque, dans n'importe quel pays, par profession ou par goût, s'intéresse à l'étude du droit international. Si le livre a été écrit pour

les besoins de l'école, par son plan et sa méthode, il s'efforce avant tout de réaliser certaines idées que l'auteur regarde comme les plus propres à faire atteindre au droit international ce degré de précision scientifique et d'efficacité pratique que d'autres branches du droit public ont atteint depuis longtemps. Comment, dès lors, aurait-il pu refuser l'honneur d'une traduction, grâce à laquelle ces idées deviendront accessibles à la discussion et à la critique de la part des jurisconsultes de la plus grande partie du monde cultivé ?

Ceci dit, et puisque toutes précisions nécessaires sur le contenu et le caractère de ce volume se trouvent dans la préface à la troisième édition italienne, qui accompagne également la traduction française, il ne me reste qu'à accomplir un devoir bien agréable. C'est le devoir d'exprimer publiquement à M. Gidel toute ma reconnaissance pour s'être chargé, malgré ses nombreuses et absorbantes occupations, d'un travail long et difficile, toute mon admiration pour la manière dont il a su l'accomplir et que personne n'est plus que moi à même d'apprécier, car personne ne connaît mieux que moi les difficultés qu'il a dû surmonter.

Tant d'obligeance et d'abnégation de sa part méritaient bien de la mienne un modeste effort pour l'aider à atteindre le but qu'il s'était proposé. Dans les limites, malheureusement assez étroites, du temps que j'avais à ma disposition, j'ai cherché à collaborer avec M. Gidel dans la tâche, souvent ingrate, d'exprimer avec la clarté et l'élégance qui sont le propre de la langue française les idées que j'avais conçues et formulées en italien. Pour y réussir, je n'ai pas hésité à faire usage, en quelques occasions, d'un droit auquel le traducteur n'aurait peut-être pas voulu avoir recours; celui de m'éloigner sensiblement du texte, lorsque cela me semblait indispensable pour

donner à la phrase une tournure qui l'adaptât au goût, parfois si différent, de la langue française.

Paraissant un an et demi après l'édition italienne, cette traduction aurait permis des additions bibliographiques et autres assez nombreuses. J'ai cru cependant devoir me borner à celles qui me semblaient indispensables pour pouvoir constater en toute conscience que l'intervalle qui la sépare de l'édition italienne n'est pas fait pour nuire à ce que je crois désormais pouvoir appeler l'édition française de mon Cours.

Il Castellaccio, Pescia, Janvier 1929.

D. ANZILOTTI.

PRÉFACE
DE LA TROISIÈME ÉDITION ITALIENNE

Ce livre reste ce qu'il a toujours voulu être : un guide et une aide pour les étudiants de l'Université de Rome; rien d'autre.

En fait, cependant, la diffusion qu'il a eue et l'importance que certains lui ont attribuée, avec beaucoup de bienveillance, ont dépassé de loin les buts modestes que je m'étais proposés en l'écrivant. Je ne m'en plains pas, et je n'aurais, en vérité, pas de raison de le faire; mais je crois de mon devoir d'expliquer brièvement le plan général de mon cours, — demeuré jusqu'ici malheureusement incomplet —, parce que c'est seulement dans ce plan que l'on peut se rendre compte du contenu du présent volume, de la façon surtout dont certaines matières ont été envisagées et de certaines omissions qui, suivant les méthodes d'exposition communément adoptées, pourraient sembler de véritables et inexplicables lacunes.

Depuis le moment où, en 1912, je me suis proposé d'imprimer le Cours de droit international, *j'ai pensé que celui-ci pouvait opportunément se diviser en trois parties, auxquelles correspondraient trois volumes distincts : le premier consacré à l'introduction et à la partie générale de la matière; le second, à l'exposé systématique des différentes catégories de rapports juridiques internationaux; le troisième, à ce que, lorsque la pu-*

blication en commença, en 1914, j'appelais la « solution des différends internationaux », et qu'aujourd'hui je préférerais appeler la « réalisation du droit dans la communauté internationale ».

Bien que le troisième volume également soulève des problèmes de systématique, qui ne sont rien moins que faciles, le contenu de ce troisième volume et son rapport avec celui de la présente édition sont suffisamment clairs et déterminés pour que je puisse me dispenser d'en parler. Il n'en và pas de même pour le contenu du second volume, qui devrait, dans ma pensée, combler une lacune de la littérature du droit international, en donnant un ordre systématique à un ensemble de matières qui, aujourd'hui, sont ou négligées ou classées d'après des points de vue plus ou moins empiriques.

Une systématisation logique des normes qui règlent les rapports internationaux, — condition préalable nécessaire pour les comprendre et pour les apprécier convenablement, — doit se fonder sur des critères tirés de la structure propre et caractéristique de l'ordre qu'elles composent.

En partant de cette conception, je suis arrivé, après longue réflexion, à déterminer de la façon suivante le contenu et l'ordre du second volume de ce cours.

Comme tout ordre juridique, le droit international, lui aussi, remplit sa fonction de protection et d'intégration, en délimitant les sphères de liberté des sujets, et en coordonnant leurs activités dans la mesure où elles se déploient en vue d'atteindre des fins communes.

La délimitation des sphères de liberté des sujets a pour base la délimitation territoriale des Etats, qui est véritablement la prémisse sur laquelle reposent leurs relations et le point de départ du développement de ces relations. Ce n'est pas sans une

raison profonde que nous voyons, à toutes les époques de l'Histoire, le territoire prendre une place d'honneur dans les rapports entre les Etats, tandis que les habitants sont considérés plutôt comme des dépendances du territoire : ceci n'implique nullement, comme on l'a cru à tort, une sous-estimation de la dignité humaine; c'est simplement la conséquence de ce que le territoire représente dans la vie des Etats.

C'est sur la base de la délimitation territoriale, qui constitue donc le premier chapitre, que le principe suivant lequel la puissance de l'Etat se déploie, pleine et entière, sur le territoire, et ne s'étend pas au delà de celui-ci, manifeste son efficacité. Mais la liberté de l'Etat n'est pas sans limites sur le territoire, et il ne manque pas non plus de cas dans lesquels les activités de l'Etat peuvent se développer hors du territoire : le Droit international, d'un côté, trace des limites à la puissance que l'Etat peut exercer sur son propre territoire; de l'autre côté, il permet parfois à l'Etat de déployer une activité en dehors du territoire : d'où les deux chapitres suivants, dont le premier est consacré à l'exposition du système de limitations internationales de l'activité territoriale de l'Etat dans ses multiples manifestations, et dont le second est consacré à exposer les cas divers d'exercice extraterritorial des activités étatiques, soit que cet exercice ait lieu sur le territoire d'un autre Etat, soit qu'il ait lieu dans un espace que, pour ne pas préjuger des problèmes ardus et controversés, nous appellerons simplement « territoire n'appartenant pas à un Etat ». Enfin, un autre chapitre a pour objet d'étudier et de déterminer l'aspect juridique que prennent les formes nombreuses et variées d'association et de coopération entre les Etats qui se constituent au sein de la communauté internationale.

De cette manière au second volume de ce cours seront, dans ma pensée, réservés les quatre chapitres suivants :

1° Théorie juridique de la délimitation territoriale des Etats;

2° Théorie juridique des limitations internationales de l'activité territoriale de l'Etat;

3° Théorie juridique de l'exercice extraterritorial des activités étatiques;

4° Théorie juridique des formes d'association et de coopération entre les Etats.

Ceci dit, il me reste seulement à ajouter que, tout en maintenant sans changement le caractère du livre, j'ai développé la bibliographie, en me servant du riche matériel mis à ma disposition par l'excellente Bibliothèque de la Fondation Carnegie, au Palais de la Paix, à La Haye; j'ai fait des additions et modifications nombreuses pour tenir compte des faits nouveaux et des textes juridiques nouveaux, de façon que le volume fût, autant qu'il était en mon pouvoir, au courant; enfin j'ai, sans hésitation, modifié ma pensée, partout où mes propres réflexions ou les résultats des études d'autrui m'ont persuadé de l'inexactitude de telle ou telle conclusion à laquelle j'étais précédemment arrivé; là où, au contraire, j'ai cru devoir maintenir mon point de vue malgré les critiques dont il avait été l'objet, j'ai cherché à en indiquer brièvement la raison.

LA HAYE, Septembre 1927.

D. ANZILOTTI.

NOTES SUR L'HISTOIRE
ET LA LITTERATURE DU DROIT INTERNATIONAL

Presque tous les traités généraux qui seront indiqués dans les notes ci-après contiennent des notions plus ou moins étendues sur l'histoire et la littérature du droit international. Les ouvrages spéciaux les plus importants sont :

a) OUVRAGES HISTORIQUES. — Des recherches importantes sur le droit international dans l'antique civilisation hindoue se trouvent dans le récent volume de S. V. VISWANATHA, *International Law in Ancient India*, London, 1925. Pour l'époque gréco-romaine, le travail le plus vaste et le plus compréhensif est celui de COLEMAN PHILLIPSON, *The international law and custom of ancient Greece and Rome*, London, 1911. Pour le développement historique général et pour la partie qui intéresse plus directement la formation du droit international actuel : H. WHEATON, *Histoire des progrès du droit des gens en Europe et en Amérique depuis la paix de Westphalie jusqu'à nos jours. Avec une introduction sur les progrès du droit des gens en Europe avant la paix de Westphalie*, 4e éd., Leipzig, 1865 (trad. italienne de C. ARLIA, Naples, 1859); F. LAURENT, *Etudes sur l'histoire de l'humanité. Histoire du droit des gens et des relations internationales*, 18 vol., Gand, 1851-70; J. HOSACK, *On the rise and growth of the law of nations, as established by general usage and by treaties*, London, 1882; F. VON HOLTZENDORFF, *Die geschichtliche Entwickelung der internationalen Rechts-und Staatsbeziehungen bis zum Westphälischen Friedem*, dans le tome I de son « *Handbuch des Völkerrechts* », Berlin, 1885; S. GEMMA, *Storia dei trattati nel secolo* XIX, Florence, 1895; TH. A. WALKER, *History of the Law of nations*, vol. 1, Cambridge, 1899; A. RETORTILLO Y TORNOS, *Compendio de historia del derecho internacional*, 2e éd., Madrid, 1909; J. BEX, *Essai sur l'évolution du droit des gens*, Paris, 1910; R. REDSLOB, *Histoire des grands principes du droit des gens depuis l'antiquité jusqu'à la veille de la grande guerre*, Paris, 1923; S. KORFF, *Introduction à l'histoire du droit international*, dans le « *Recueil des cours de l'Académie de droit international* », t. I, 1923, Paris, 1925; O. NIPPOLD, *Le développement his-*

torique du droit international depuis le Congrès de Vienne, ibid., 1924, t. I, Paris, 1926; Singer, *Völkerrechtsgeschichte*, dans le « *Wörterbuch des Völkerrechts* » de K. Strupp, vol. III; F. Stier Somlo, *Völkerrechtsliteraturgeschichte*, ibid.; R. Knubben, *Völkerrechtspositivismus und Völkernaturrecht*, ibid.

b) Ouvrages bibliographiques. — C. F. G. Meister, *Bibliotheca iuris naturae et gentium. Accedit index auctorum locuples*, 3 vol., Göttingen, 1749-1757; D. H. L. von Ompteda, *Literatur des gesammten Völkerrechts*, 2 vol., Ratisbonne, 1785-88; C. A. von Kamptz, *Neue Literatur des Völkerrechts seit dem Jahre* 1784 *als Engänzung und Fortsetzung des Werkes des gesandten* von Ompteda, Berlin, 1817-18; C. von Kaltenborn, *Die Vorläufer des Hugo Grotius auf dem Gebiete des ius naturae et gentium sowie der Politik in Reformationszeitalter*, Leipzig, 1848; J. L. Klüber, *Bibliothèque choisie du droit des gens*, supplément au « *Droit des gens moderne de l'Europe* », 2e éd. française, Paris, 1874; R. von Mohl, *Die Geschichte und Literatur der Staatswissenschaften*, t. I, Erlangen, 1855, p. 377 et s.; A. von Bulmerincq, *Die Systematik des Völkerrechts von Hugo Grotius bis auf die Gegenwart*, Dorpat, 1858; A. Rivier, *Literarhistorische Uebersicht der Systeme und Theorien des Völkerrechts seit Hugo Grotius*, dans le tome I du « *Handbuch des Völkerrechts* » de F. von Holtzendorff, Berlin, 1885; F. Stoerk, *Die Literatur des internationalen Rechts : 1884 bis 1894*, Leipzig, 1896; R. de Olivart, *Bibliogra-*
(3) *phie du droit international*, 2e éd., Paris, 1905-1907; E. M. Borchard, *The Bibliography of International Law and Continental Law*, Washington, 1913.

Une superbe collection des classiques du droit international est en cours de publication, sous les auspices de la Dotation Carnegie pour la paix internationale et la direction de James Brown Scott. Ont déjà été publiés dix-sept volumes contenant des œuvres de Zouche, Ayala, Vattel, Textor, Rachel, Victoria, Jean de Legnano, Alberic Gentili et Bynkershoek.

Le droit international actuel est en grande partie le produit des causes qui ont transformé l'ordre politique de l'Europe dans le passage du Moyen âge à l'époque moderne.

Notons cependant que les facteurs de cette communauté de civilisation, qui a rendu possible la formation et le développement d'un droit commun réglant les rapports entre les Etats européens, sont de bien loin antérieurs et qu'ils avaient déjà exercé une influence profonde quand s'est produite la

transformation sociale et politique qui a donné aux relations internationales des caractères très différents de ceux qu'elles avaient eus auparavant. Les principaux de ces facteurs sont : la tradition classique et, avant tout, le droit romain; le Christianisme; le sentiment de solidarité qui s'est développé en Europe, spécialement par suite des luttes contre les invasions islamiques.

Il faut, d'autre part, noter que plusieurs principes, institutions et théories relatives aux rapports internationaux, sont nés dans la période antérieure ou ont été transmis par le monde gréco-romain et ont continué, à l'époque dont nous parlons, leur développement ininterrompu, sauf à ressentir, plus rapidement ou plus tardivement, dans une mesure plus ou moins grande, l'influence du changement des choses. Divers principes de droit diplomatique et maritime, la théorie des statuts, dans la mesure où elle peut toucher le droit international, la théorie des représailles, etc., font partie précisément de cette catégorie.

Le trait caractéristique de la communauté internationale au Moyen âge fut la *subordination* des organisations étatiques, soit par le rapport de vassalité dans lequel elles se trouvaient les unes par rapport aux autres, soit par la dépendance à l'égard des deux autorités suprêmes, celle de l'Empereur et celle du Pape. La communauté internationale qui s'appelait alors la *République des nations chrétiennes* consistait en un complexe de groupes politiques, à autonomie limitée, dépendant souvent les uns des autres par des rapport multiples d'origine et de nature féodales et tous soumis eux-mêmes à l'autorité suprême de l'Empereur germanique, héritier et continuateur, de par la volonté de la providence, des empereurs romains, chef temporel de la chrétienté, et à l'autorité du

Pape, qui en était le chef spirituel. Il y avait ainsi, bien qu'elle fût imparfaite, une véritable organisation juridique de la société des peuples chrétiens, fondée sur des rapports de prééminence et de subordination qui ont imprimé aux relations entre ces organisations politiques des caractères profondément différents de ceux qu'elles ont pris plus tard, lors de la transformation de la communauté internationale en une société d'entités coordonnées, indépendantes les unes des autres et non soumises à une puissance commune.

Les causes qui ont plus directement concouru à déterminer cette transformation sont les suivantes. Avant tout le déclin de la féodalité, déterminé surtout par des raisons économiques, et la réunion progressive qui en est résultée de la puissance et des multiples fonctions étatiques, divisées et subdivisées jusque-là entre un grand nombre de sujets, en un seul pouvoir central, toujours plus impatient de toute limitation et de tout frein. En second lieu, l'affermissement d'Etats indépendants de l'autorité de l'Empereur (*civitates superiorem non recognoscentes*), soit qu'ils aient eu ce caractère depuis l'origine, comme l'Angleterre et la Suède, soit qu'ils le soient
(5) devenus par la suite, comme la France et l'Espagne. En troisième lieu, la Réforme protestante et la rupture de l'unité religieuse, avec, comme conséquence, l'affermissement d'Etats qui ne reconnaissaient pas l'autorité pontificale. En suite de quoi l'Etat, qui se posait en dominateur absolu au regard de ses sujets, se posait en pouvoir indépendant de toute autorité terrestre au regard des autres Etats. Le rapport entre Etats et Etats devenait ainsi ce *rapport de coordination entre entités égales et indépendantes*, qui est précisément le trait caractéristique de la communauté internationale actuelle.

Si, dans l'ordre de la pensée, *Le Prince*, de NICOLAS MACCHIAVEL, et les *Six Livres de la République*, de JEAN BODIN, sont les documents caractéristiques des nouvelles vues de politique, l'expression la plus notable dans l'ordre des faits et, dans une certaine mesure, la synthèse de cette transformation se trouve dans les fameux Traités de Münster et d'Osnabrück de 1648, connus communément sous le nom de Traités de Westphalie, qui ont été pour cela considérés avec raison comme le point de départ du développement historique du droit international actuel.

Il naissait ainsi un problème scientifique nouveau : celui de donner aux rapports entre les Etats une base indépendante des conceptions religieuses et politiques sur lesquelles ces rapports étaient fondés jusque-là. La position de ce problème marque le passage du *traitement fragmentaire* de notre science à son *traitement systématique*.

Chez les écrivains du Moyen âge, il ne manque pas d'études sur des questions isolées concernant les rapports internationaux; et même, certaines théories, par l'importance spéciale qu'avait dans la pratique la matière étudiée, ont trouvé de larges développements et ont fait l'objet de traités que l'on peut tenir encore aujourd'hui pour fondamentaux. Il suffit de rappeler, dans la mesure où elles touchent au droit international, la *théorie des statuts* et celle des *représailles* chez les postglossateurs et les commentateurs italiens et français. La guerre fut, elle aussi, l'objet de livres spéciaux dans lesquels
(6) l'aspect juridique de la question est presque toujours mélangé et confondu avec des considérations théologiques et morales : il faut rappeler à cet égard les noms de JEAN DE LEGNANO, MARTIN DE LODI, CHRISTINE DE PISAN, HONORÉ BONET, etc.

Certains écrivains du XVIe siècle présentent une importance

plus grande : en particulier les Espagnols François de Vitoria (*Relectiones theologicae*, 1557), Dominique Soto (*De iustitia et iure*, 1560), Balthazar Ayala (*De iure et disciplina militari et officiis bellicis*, 1582), François Suarez (*Tractatus de legibus ac Deo legislatore*, 1612), et les Italiens Pierre Belli (*De re militari et de bello*, 1563) et Alberic Gentili (*De iure belli commentationes*, paru en première rédaction en 1588 et, dix ans plus tard, sous sa forme définitive).

Les écrivains espagnols du XVIe siècle, en particulier les théologiens Vitoria et Suarez, occupent une place notable dans l'histoire du droit international, moins parce que chez eux le traitement de cette science, sans devenir autonome, prend un caractère mieux défini et une compréhension plus grande, que parce qu'ils représentent la pensée catholique au regard des nouvelles conditions politiques de l'Europe, tandis que les écrivains ultérieurs se meuvent presque exclusivement dans le cercle de la Réforme protestante. La détermination du concept de l'Etat, de sa puissance, de ses droits fondamentaux, en regard du déclin de l'idée impériale d'un côté, de l'autorité spirituelle permanente du Pontife romain de l'autre; les problèmes relatifs à l'acquisition de la souveraineté territoriale et aux rapports avec les populations indigènes, auxquels donnaient occasion la découverte et la colonisation de l'Amérique, fournissent, en même temps que la guerre, la matière principale de leurs œuvres.

Parmi les deux Italiens (Belli et Gentili), Gentili l'emporte de loin. Jurisconsulte aigu et précis, élevé à l'école du Droit romain, qu'il enseigna à Oxford, il porte dans l'étude des questions relatives à la guerre et dans ses autres travaux sur des sujets de droit international, comme son *De legationibus* (1585) et son *Advocatio hispanica* (1613), une méthode et un

(7) esprit juridiques pour lesquels on peut le dire supérieur à Grotius lui-même. Appartenant à la religion protestante, et obligé par là de se réfugier en Angleterre, il ressentit vivement le besoin de détacher le droit international de certaines prémisses théologiques sur lesquelles il était fondé jusqu'alors, et il commença cette œuvre de compénétration du droit des gens avec le droit de la nature, qui fut le trait le plus notable et la caractéristique des écoles qui vinrent ensuite.

S'il est permis de rattacher à un nom le passage d'une phase à l'autre du développement scientifique, ce nom, dans notre cas, ne peut être que celui de Grotius. Son ouvrage (*De jure belli ac pacis libri tres*, 1625) a dû son extraordinaire fortune et la très grande influence qu'il a exercée, non seulement à ses mérites intrinsèques indiscutables, mais aussi à l'exacte perception des besoins et des aspirations de son époque. Il fallait, et c'est précisément ce qu'il se propose, élaborer une nouvelle norme de la vie internationale répondant aux rapports de coordination qui s'étaient désormais substitués aux rapports de subordination propres aux siècles précédents et lui donner une base indépendante d'une foi religieuse donnée. En harmonie avec l'esprit rationaliste de son temps, Grotius chercha dans la *droite raison* (*recta ratio*), la règle absolue de la conduite humaine, aussi bien celle des individus que celle des peuples (*droit naturel ou rationnel*), tout en ajoutant à l'élément rationnel un élément *volontaire*, résultant du *communis consensus gentium :* non pas comme deux choses différentes, mais plutôt comme deux éléments qui s'intègrent entre eux, parce que le commun consentement atteste une *recta illatio ex natura* et que sa valeur obligatoire dérive précisément de la conformité avec le droit de nature. Mais les deux éléments au moyen desquels Grotius cherchait à répondre aux nombreux problèmes qui assaillaient les penseurs et les hom-

mes d'Etat, furent ensuite appréciés différemment par ses continuateurs et ses disciples, autant en eux-mêmes, dans leur valeur intrinsèque, que dans leurs relations respectives, déterminant ainsi des tendances différentes qui, sur la base de la
(8) même conception philosophico-juridique, prennent comme un point de départ commun l'œuvre de GROTIUS et en même temps s'en éloignent au point d'assumer chacune une physionomie propre.

Presque contemporain de GROTIUS, mais indépendant de lui, tout en appartenant à la même tendance philosophique, est l'Anglais TH. HOBBES (*Elementa philosophica de cive*, 1642; *Leviathan*, 1651), remarquable, en ce qui concerne notre science, avant tout par la conception nette de la personnalité des Etats analogue à la personnalité des individus : le droit des gens, d'après HOBBES, n'est autre que la loi de nature appliquée aux rapports entre les Etats; la *lex naturalis* se divise en *lex naturalis hominum* ou *lex naturæ* au sens strict et en *lex naturalis gentium* ou *ius gentium;* les mêmes préceptes valent ainsi, avec les différences d'application requises par la qualité des sujets, pour les individus et pour les Etats.

Parmi les écrivains anglais de cette époque, mérite d'être mentionné ZOUCHE (*Iuris et judicii fecialis, sive de iure inter gentes et quaestionum de eodem explicatio*, 1650); il est connu avant tout pour avoir été le premier à employer l'expression *ius inter gentes* (d'où est venu ensuite *droit international*) à la place de l'expression traditionnelle *ius gentium;* mais il faut ajouter que son ouvrage présente des mérites intrinsèques d'ordre systématique, de simplicité et de clarté plus grands que ceux de nombre de ses contemporains.

Le XVII[e] et le XVIII[e] siècles sont, dans l'histoire des relations internationales, des siècles de luttes pour la prépondérance

politique et économique. L'absolutisme, conséquence naturelle de la part que les princes avaient prise dans la reconstitution de l'Etat, fait des intérêts dynastiques, de l'honneur et de l'ambition du monarque, les intérêts, l'honneur et les aspirations de la collectivité. « L'Etat fait corps en la personne du Roy », suivant la phrase célèbre du grand représentant du despotisme, Louis XIV. D'autre part, le sentiment de la com-
(9) munauté et de la solidarité d'intérêts entre les peuples fait défaut ou ne se manifeste qu'à de rares occasions. Tout Etat songe et cherche à se mettre lui-même en valeur; il place dans l'extension de sa propre puissance la fin ultime des relations qu'il entretient avec les autres Etats. De là le caractère strictement individualiste de la communauté internationale, en ce sens que l'affirmation de l'individualité de l'Etat l'emporte sur toute idée de coopération pour la recherche de fins communes; de là l'aspect inorganique des rapports internationaux, qui se résolvent en une simple coexistence ou opposition de groupes politiques; les coalitions occasionnelles; les guerres persistantes, et, comme correctif et remède, le principe de l'équilibre politique (*iustum potentiae aequilibrium*, dit le Traité d'Utrecht du 13 juillet 1713 entre la Grande-Bretagne et l'Espagne) qui devait assurer la paix et qui, en fait, a fourni presque toujours toutes les occasions ou les prétextes de guerre.

La monarchie absolue, héritière de la féodalité qu'elle avait combattue et détruite, maintient et affirme la *conception patrimoniale de l'Etat*, qui est un produit propre du régime féodal : l'Etat est considéré comme l'*objet* d'un droit du monarque, analogue au droit qu'un particulier possède sur son patrimoine; par suite, il se vend, il s'échange, il se transmet par donation, par succession; on le constitue en dot. De là la large application des principes et des institutions du droit privé

romain aux rapports internationaux, tant dans la pratique que dans la doctrine; application qui devait encore être particulièrement favorisée par l'affinité, fréquemment relevée, entre le droit romain et le droit naturel, qui, par son contenu, ne fut, peut-on dire, qu'une généralisation de principes et d'institutions romaines. Naturellement, parmi les différentes matières du droit international, se développent de préférence celles qui répondent de la façon la plus immédiate aux besoins et aux caractères de l'époque : les rapports entre les Cours, les titres, le cérémonial, ont une place prépondérante; en outre, *le droit diplomatique*, par suite de l'institution des
(10) légations permanentes; certaines parties du *droit de la guerre*, spécialement la guerre maritime; l'institution de la *neutralité* qui, presque ignorée encore de Grotius, atteint un des points culminants de son développement dans la fameuse Ligue de neutralité armée de 1780.

Le développement des doctrines dans le xviie et dans le xviiie siècle procède de Grotius. Le double élément, naturel et volontaire, d'où résulte, suivant cet écrivain, le droit des gens, sert de point de départ à diverses tendances qui ont développé de préférence l'un ou l'autre concept ou bien ont cherché à les combiner.

La conception du droit international comme droit de nature appliqué aux rapports entre les Etats a été développée spécialement par S. Pufendorf (*Elementa iurisprudentiae universalis*, 1666; *Iuris naturae et gentium libri octo*, 1672, résumé dans le « *De officiis hominis et civis* », 1673). Il emprunte à Hobbes l'idée que le droit des gens n'est autre que la loi naturelle en tant qu'elle règle les rapports de peuple à peuple; l'usage (l'élément volontaire de Grotius) ou bien émane du

droit naturel et tire de celui-ci sa valeur propre, ou bien doit être rejeté parce qu'il n'est pas justifiable rationnellement. Cet ordre d'idées est celui où se meuvent un certain nombre de jurisconsultes et de philosophes parmi les plus connus de cette époque et que l'on peut considérer comme des disciples et des continuateurs de Pufendorf : G. Barbeyrac, qui a traduit en français et annoté les ouvrages de Grotius et de Pufendorf; F. Buddeo (*Selecta juris naturae et gentium*, 1704); C. Thomasius (*Fundamenta iuris naturae et gentium*, 1705), et, avec plus d'indépendance, S. Rachel (*De iure naturae et gentium dissertationes duae*, 1676) et J.-J. Burlamaqui (*Principia iuris naturae et gentium*, 1747).

Un plus fidèle continuateur et interprète de la doctrine de Grotius fut C. Wolff (*Jus naturae methodo scientifica pertractatum*, 8 vol., de 1740 à 1748; *Jus gentium*, 1749; *Institu-*
(11) *tiones iuris naturae et gentium*, 1750) : il part de l'idée que tous les peuples constituent une grande société, la *civitas gentium maxima*, qui leur impose d'observer certaines règles de conduite, lesquelles résultent avant tout d'une loi de nature absolue et immuable, et, en outre, d'un droit volontaire, formé par le consentement de tous les Etats ou seulement de quelques-uns; consentement qui peut être explicite (traité) ou tacite (coutume, *tacitum pactum*). La doctrine de Wolff, très fatigante et indigeste aussi par l'excessive érudition qui l'entoure, a été exposée avec plus de précision, de simplicité et de clarté par le jurisconsulte suisse E. de Vattel, dont l'ouvrage, *Le Droit des gens ou principes de la loi naturelle appliquée à la conduite et aux affaires des nations et des souverains*, 1758, a eu et conserve encore aujourd'hui une autorité assez grande tant dans la science que dans la pratique.

Tout en maintenant le concept fondamental d'un droit de

nature comme base et partie intégrante du système, d'autres écrivains ont prêté plus d'attention et ont attribué plus d'importance aux règles consacrées par l'usage ou admises dans les traités, c'est-à-dire à ce que Grotius avait appelé le *ius voluntarium*, par opposition au *ius naturae*. Le positivisme de ces écrivains diffère pourtant du positivisme moderne : celui-ci veut expliquer et construire le système du droit international positif en s'abstenant de recourir à un droit antérieur et différent qui, quelle qu'en soit la valeur idéale, ne peut en aucun cas se combiner avec les règles posées par les Etats. Au contraire, les positivistes du xviii[e] siècle se bornent à donner la prépondérance à l'élément volontaire; mais ils reconnaissent l'existence d'un droit naturel, et même ils s'en prévalent partout où, pour un motif quelconque, le droit volontaire fait défaut ou bien est considéré par eux comme faisant défaut. Parmi ces écrivains, on mentionnera : J.-W. Textor (*Sinopsis iuris gentium*, 1680); C. van Bynkershoek (*De dominio maris*, 1702; *De foro legatorum*, 1721; *Quaestiones iuris publici*, 1737), peut-être le juriste le plus rigoureux et le plus pénétrant parmi ceux qui ont cultivé jadis le droit international; G.-B. de Mably (*Droit pu-*
(12) *blic de l'Europe fondé sur les traités*, 1747); G. de Real (*Science du gouvernement*, 1764); K.-G. Günther (*Europäisches Völkerrecht in Friedenszeiten*, 1787-92); mais une mention spéciale est due à J.-J. Moser (*Principes du droit des gens actuel en temps de paix*, 1750; *Principes du droit des gens actuel en temps de guerre*, 1752), qui, plus radical que les autres, réduit la science du droit international à une reconstruction de la pratique des Etats civilisés, et à Georges-Frédéric de Martens, dont l'ouvrage principal (*Précis du droit des gens moderne de l'Europe*, 1788) a été annoté par le Portugais S. Pinheiro Ferreira et par le Français Ch. Vergé.

Parmi les écrivains du XVIIIe siècle, il convient de citer, d'une façon particulière, quelques auteurs italiens, comme J.-M. LAMPREDI (*Juris naturae et gentium theoremata*, 1776-78; *Commercio dei popoli neutrali in tempo di guerra*, 1788), F. GALIANI (*Doveri dei principi neutrali verso i principi guerreggianti e di questi verso i neutrali*, 1782), D.-A. AZUNI (*Sistema universale dei principii di diritto marittimo d'Europa*, 1795), pour les idées larges et vraiment novatrices qu'ils ont soutenues concernant les rapports entre belligérants et neutres dans la guerre maritime.

Les nouveaux aspects des relations internationales au XIXe siècle ont eu particulièrement deux causes.

La première est la modification survenue dans la conception, puis dans l'organisation interne de l'Etat, par suite de la Révolution française, de l'ascension des classes moyennes et de la diffusion du système représentatif. Le concept de l'Etat patrimonial, déjà ébranlé par le *despotisme éclairé* du XVIIIe siècle, disparaît complètement. Dans les rapports internationaux, l'Etat se substitue au prince; à l'intérêt dynastique, après des luttes acharnées, se substitue l'intérêt de la collectivité. Le sujet, transformé en citoyen, acquiert de plus en plus la cons-
(13) cience des liens qui l'attachent à un groupe social donné, conscience qui, rendue collective, trouve son expression dans le concept de nationalité et devient le fondement spirituel de l'Etat. Ce dernier se pose désormais en face des autres Etats comme le réalisateur d'une idée nationale propre qui en lui devient une réalité vivante et une valeur éthique absolue.

La seconde cause est la solidarité d'intérêts, déterminée spécialement par le fait que beaucoup des plus importantes manifestations de l'activité humaine se déploient désormais

sans s'occuper des frontières politiques et font de tous les peuples civilisés une seule grande société. La diffusion rapide des idées et des progrès techniques, spécialement dans les moyens de communication et de transport, en rendant semblables les conditions extérieures de vie du plus grand nombre des peuples, les a rapprochés dans des proportions inconnues jusque-là et a déterminé une interdépendance toujours croissante, qui rend presque impossible l'isolement, même temporaire, de ces peuples. De là le besoin d'une véritable coopération entre les Etats pour réglementer et protéger ces formes multiples de vie; de là l'augmentation rapide et continue de principes et d'institutions au moyen desquels les Etats coordonnent leur activité à cet effet : les relations entre les Etats ont ainsi pris également un caractère que l'on peut qualifier de *social*, par opposition au caractère *individualiste* rigide qu'elles avaient presque exclusivement dans les siècles précédents.

Ces deux faits, dont l'action pratique, souvent antagoniste dans le fond, s'est développée en combinaisons et en enchevêtrements des plus variés et compliqués, ont exercé leur influence sur le caractère et sur le contenu des doctrines. D'un côté, en effet, on a abandonné de plus en plus la construction strictement de droit privé que le concept de l'Etat patrimonial avait rendue possible : quelques-uns des postulats de cette construction ont disparu; d'autres ont pris un caractère tout différent qui les met en harmonie avec la conception actuelle de l'Etat. D'un autre côté, on a cherché à éliminer, et d'une manière qui n'est pas toujours fondée, diverses conséquences
(14) qui étaient déduites de la conception rigoureusement individualiste de l'Etat et de sa puissance et qui ont paru incompatibles avec les exigences des relations accrues entre les peuples,

affermissant au contraire les liens d'interdépendance qui relient entre eux les Etats et les devoirs qui correspondent à ces liens : l'impulsion, parfois extrêmement efficace, donnée par la science à la formation de règles et d'institutions internationales ayant pour but la protection du droit et des intérêts de tout genre de la société humaine, le développement pour ainsi dire luxuriant de diverses parties de la doctrine relatives à ces questions, ont été parmi les manifestations de ce nouvel aspect des relations entre les Etats.

Si, d'un côté, les relations très étroites de tout genre, avant tout économiques, et la solidarité d'intérêts entre les peuples se sont placées en opposition directe avec la guerre, celle-ci, d'un autre côté, a puisé une vigueur nouvelle dans le concept même de l'Etat conçu comme une valeur éthique absolue et dans la politique impérialiste qui en est une conséquence logique. C'est à résoudre cette contradiction fondamentale que tend, avec une ferveur renouvelée, mais avec une compréhension médiocre de la profondeur du problème, le mouvement pacifiste qui, dans la dernière partie du XIX[e] siècle et dans les premières années du XX[e], a pris une importance notable, en déterminant de multiples initiatives publiques et privées et en se traduisant également en résultats concrets qui ne sont pas négligeables (il suffit de rappeler les deux Conférences de la paix tenues à La Haye en 1899 et 1907), quoique plus modestes qu'on ne voulait le faire croire.

La terrible crise mondiale, déchaînée en août 1914, et qui n'est pas encore terminée complètement, a interrompu brusquement le développement historique que l'on vient de rappeler, donnant en même temps le plus cruel démenti aux espérances peu fondées que le mouvement pacifiste avait fait surgir et avait nourries. On a vu d'abord la faillite du droit interna-

tional là où, en réalité, il n'y avait que la faillite de certaines idéologies et de certains systèmes politiques; puis l'idéal paci-
(15) fiste, puisant, comme toujours, un renouveau dans la cruelle et désolante réalité, a remis en honneur les projets d'organisation de la communauté des Etats, projets où les hommes, depuis un temps immémorial, ont cru pouvoir trouver un remède à des conflits dont ils ne discernent pas toujours les véritables causes, bien plus profondes et cachées.

C'est le mérite impérissable du Président WILSON que d'avoir compris qu'était venu le moment historique, favorable entre tous, pour faire passer ces aspirations du domaine des initiatives privées et des discussions doctrinales dans celui de la diplomatie. La constitution de la « Société des Nations », par le moyen des traités mêmes qui ont mis fin à la guerre, représente, pour la première fois dans l'histoire, une tentative pratique de réaliser une organisation mondiale pour le maintien de la paix; tentative que cinq années auparavant peut-être aucun homme politique n'aurait hésité à taxer d'utopie. Quel sort lui sera réservé, il serait prématuré de le dire. Pour l'objet que nous nous proposons, il suffit de constater que le Pacte de la Société des Nations (première partie des Traités de paix) ne veut pas, en fait, marquer une transformation des rapports internationaux tels qu'ils existaient avant la guerre; il veut plutôt en être un développement et une intégration. La Société des Nations, en effet, vise simplement à établir des conditions plus propices à la coexistence pacifique des peuples et au développement de toutes les énergies humaines, sur la base de l'indépendance des Etats, au moyen d'un complexe de droits et de devoirs réciproques, volontairement assumés par la stipulation d'un pacte; droits et devoirs qui rendent plus solide et intime la coopération pour la protection des intérêts com-

muns et en particulier de cet intérêt suprême qui est la conservation de la paix.

En faisant abstraction de l'influence exercée sur la littérature du droit international par les événements récents, influence qu'il est encore trop difficile de saisir et d'apprécier exacte-
(16) ment dans une synthèse critique, et, en se tournant un moment en arrière, il convient de noter que, dans les dernières années, une modification profonde et intime s'était produite dans notre science, qui s'était trouvée en présence d'exigences et de méthodes de pensée scientifique profondément différentes des exigences et des méthodes qui avaient entouré et guidé sa formation historique.

Depuis ses origines, le droit international avait été uni au concept d'un *droit de nature*, entendu comme un droit préexistant et transcendant, au delà de toute réalité empirique, déduit de l'essence invariable de la nature humaine, et, pour cette raison, absolu, éternel, d'une validité universelle, avant et en dehors de toute reconnaissance concrète dans les lois ou dans les coutumes. Toute la doctrine jusqu'à nos jours, ou presque jusqu'à nos jours, s'est mue dans l'ambiance et sur les bases de cette conception philosophico-juridique au point de rendre commune la conviction que le droit international, par ses caractères propres, ne peut pas exister s'il ne se rattache pas à un ordre dépassant la volonté humaine : même les écoles qui, en apparence, sont plus novatrices et hardies, telle l'Ecole italienne de la seconde moitié du XIX[e] siècle, ne font que donner un contenu nouveau aux vieilles formes de pensée.

Mais, entre temps, le concept traditionnel du droit de nature, dans la forme que lui avaient donnée et avec les conséquences qu'en avaient tirées les écoles chez lesquelles le droit

international avait reçu une élaboration scientifique propre, était tombé de plus en plus dans le discrédit au regard de la nouvelle conception critique et dynamique des choses. Les diverses disciplines juridiques, y compris le droit public interne, plus jeune et plus directement sous l'influence de la théorie du droit naturel, s'étaient remises à examiner la légitimité de leurs prémisses et avaient reconstruit leur système sur des données plus en harmonie avec les nouvelles exigences de la pensée, cependant que, dans notre science, continuaient à persister des habitudes, des tendances, des méthodes désormais dépassées pour toujours. C'est seulement dans ces dernières an-
(17) nées que la doctrine a cherché à éliminer ces résidus périmés de la tradition et à reconstruire le système des normes qui gouvernent les rapports entre les Etats sur la base d'une conception plus rigoureuse et plus exacte.

A la base de cette reconstruction se trouve la distinction nette entre le droit établi par une volonté normatrice, droit qui oblige par le seul fait qu'il est établi par cette volonté (droit positif) et ce complexe de principes ou d'exigences idéales que la conscience sociale affirme en les tirant de la nature humaine et de la constitution des choses par rapport aux buts de l'existence en commun (justice, ou, si l'on veut, droit naturel). Il y a là deux ordres de critères d'appréciation qui tendent constamment à une adéquation toujours plus grande, parce que le droit veut être conforme à la justice et que celle-ci veut acquérir la plus grande efficacité pratique en se traduisant en normes juridiques; mais tant que l'adéquation n'a pas été réalisée, ou tant que la distinction est possible, leur force est substantiellement différente : le caractère obligatoire des normes juridiques est indépendant de la façon plus ou moins grande dont elles correspondent aux principes de justice et ces principes ne

perdent rien de leur valeur idéale s'ils ne trouvent pas de correspondance dans le droit positif. On ne conteste donc pas la légitimité d'une spéculation tournée vers le développement et la coordination des principes et des idéaux de justice qui président à la vie en commun des hommes; on affirme seulement qu'il est nécessaire que ces principes restent nettement distincts des normes juridiques positives parce que, l'essence et la force des uns et des autres étant différente, toute compénétration ou confusion implique l'attribution à certains éléments d'une valeur qui est propre aux autres. L'objet de la science du droit est le droit positif; sa tâche première est de déterminer et d'expliquer les règles en vigueur, en les ordonnant sous la forme logique d'un système. Sous un second aspect, nettement distinct, elle concourt avec d'autres sciences à l'appréciation critique du droit en vigueur et à la préparation des futures réformes. Le premier aspect couvre le problème de la *lex lata;* le second, le problème de la *lex condenda*. Dans
(18) le premier, c'est la norme qui est le critère rigoureusement obligatoire d'appréciation des faits; dans le second, la norme devient à son tour l'objet d'une appréciation fondée sur des critères étrangers au droit positif (éthiques, politiques, économiques, techniques, etc.).

Ces conceptions, déjà accueillies à l'heure actuelle dans toutes les branches de la science du droit, doivent recevoir également dans notre domaine une pleine et entière application, bien que les conditions et les caractères particuliers du droit international rendent peut-être la chose moins facile. Et c'est précisément l'objet que se propose une partie de la doctrine la plus récente, spécialement en Allemagne et en Italie : séparer la norme en vigueur de ce qui constitue seulement une aspiration de la conscience sociale ou de la doctrine; encadrer le droit

international positif dans les formes logiques d'un système rigoureux, dans lequel les groupes de normes coordonnées suivant des critères donnés trouvent cette distribution systématique unitaire qui permet seule de les comprendre complètement; mettre en relief l'aspect juridique de chaque rapport entre Etats, en le séparant nettement de toute intrusion indue d'éléments moraux ou politiques; distinguer soigneusement l'interprétation des normes, interprétation dans laquelle le respect de la volonté qui a reçu par ces normes une expression positive l'emporte sur tout autre critère d'appréciation, même si celui-ci est indubitablement meilleur, d'avec l'appréciation critique des normes et d'avec les propositions de réformes, appréciation et propositions auxquelles la doctrine peut et doit procéder avec des critères qui se superposent au droit en vigueur. Ce sont ces conceptions fondamentales que l'étude qui suit a en vue de réaliser.

L'exposition et la critique des divers systèmes ne peut pas trouver place dans cette esquisse : elle se limite à indiquer les travaux de contenu général en les groupant par pays, avec de brèves notes qui ont pour but d'en décrire l'esprit et les caractères les plus remarquables.

(19)

a) Littérature italienne.

Dans la première moitié du XIXe siècle, on peut dire que fait défaut en Italie toute contribution notable à l'étude du droit international. Aux environs de 1850 commence ce mouvement d'études, qui se distingue par des caractères et des tendances particuliers, et avant tout par l'affirmation du principe de nationalité comme fondement de la légitimité de l'Etat, et

que l'on a appelé l'*Ecole italienne* du droit international. Dessiné déjà par L. Casanova dans ses leçons à l'Université de Gênes (1848-1853), qui furent recueillies et publiées après sa mort par C. Cabella, et annotées, dans une 3ᵉ édition (Florence, 1876) par E. Brusa, ce mouvement a trouvé ses champions les plus autorisés en Pascal-Stanislas Mancini, dont la fameuse leçon d'introduction : *De la nationalité comme fondement du droit des gens*, fut professée à Turin le 22 janvier 1851 (*Diritto internazionale*, *prelezioni*, Naples, 1873), et en Térence Mamiani (*Di un nuovo diritto europeo*, Turin, 1860, où, en appendice, est réimprimé son écrit antérieur, *Dell'ottima congregazione umana e del principio di nazionalità*). Le principe de nationalité, expression d'un idéal moral et politique, déterminé, pour des fins essentiellement pratiques, par les conditions dans lesquelles se trouvait l'Italie à ce moment historique, a donné un contenu nouveau au vieux *jus naturae*, c'est-à-dire à la forme de pensée traditionnelle dans notre science, contribuant à en maintenir vivante l'influence chez nos écrivains.

En nous réservant d'indiquer à leur place les nombreuses monographies et les ouvrages spéciaux, rappelons ici, en avertissant qu'ils sont de valeur très inégale entre eux et que certains sont en grande partie vieillis, les travaux de caractère et de contenu généraux de P. Fiore (*Trattato di diritto internazionale pubblico*, 4ᵉ éd., Turin, 1904-05); A. Ferrero Gola (*Corso di diritto internazionale pubblico, privato e marittimo*,
(20) Parme, 1866); A. del Bon (*Istituzioni di diritto publico internazionale*, Padoue, 1868); G. Sandonà (*Trattato sul diritto internazionale moderno*, Florence, 1870); G. Carnazza Amari (*Trattato di diritto internazionale pubblico di pace*, Milan, 1875); G.-B. Pertile (*Elementi di diritto internazionale mo-

derno per servire alla scuola, Padoue, 1876); A. PIERANTONI (*Trattato di diritto internazionale*, Rome, 1881); G. MACRÌ (*Teorica del diritto internazionale*, Messine, 1883); G. GRASSO (*Principi di diritto internazionale pubblico e privato*, manuels Barbera, 3e éd., Florence, 1896); F.-P. CONTUZZI (*Diritto internazionale pubblico*, manuels Hoepli, 2e éd.); L. OLIVI (*Manuale di diritto internazionale pubblico e privato*, Milan, Soc. ed. libraria, 2e éd., 1911); G. LOMONACO (*Trattato di diritto internazionale pubblico*, Naples, 1905); L. MARGHINOTTI (*Introduzione al diritto internazionale pubblico*, Sassari, 1908); G. DIENA (*Principii di diritto internazionale*, Naples, manuels Pierro, 2e éd., vol. I, 1914, vol. II, 1917); G. CAVARRETTA (*Diritto interstatuale*, Palerme, 1914); F. MARINO (*Corso di diritto internazionale pubblico*, Naples, 1917); S. GEMMA (*Appunti di diritto internazionale. Diritto pubblico*, Bologne, 1923); A. CAVAGLIERI (*Lezioni di diritto internazionale. Parte generale*, Naples, 1925); S. ROMANO (*Corso di diritto internazionale*, Padoue, 1926).

b) Littérature française.

Les travaux de caractère général sont presque tous récents et, pour la plus grande part, destinés à l'usage des étudiants. Toujours très clairs, souvent riches en indications bibliographiques et en informations de fait, ils laissent au contraire à désirer au point de vue de la rigueur scientifique et il n'est pas rare qu'ils soient menés avec des méthodes et des critères un peu vieillis. Un ouvrage qui a eu, un temps, une large réputation, mais que l'on peut dire à peu près oublié, est celui de J.-M.-GÉRARD DE RAYNEVAL, *Institutions du droit de la nature et*
(21) *des gens*, 2e éd., 2 vol., Paris, 1851. Parmi les travaux de caractère général aujourd'hui les plus répandus, citons les traités

de P. PRADIER-FODÉRÉ (*Traité de droit international public européen et américain*, Paris, 1885-1906, 9 vol.); A. MÉRIGNHAC (*Traité de droit public international*, Paris, 1905-1912, 3 vol.); P. FAUCHILLE (*Traité de droit international public*, Paris, 1921-1926), refonte complète du Manuel de H. BONFILS, déjà réimprimé à de nombreuses reprises, depuis la mort de l'auteur, par FAUCHILLE, avec de larges modifications et additions, sous le titre de BONFILS-FAUCHILLE, *Manuel de droit international public* (7ᵉ éd., Paris, 1914); les manuels et résumés de TH. FUNCK-BRENTANO et ALBERT SOREL (*Précis du droit des gens*, 3ᵉ éd., Paris, 1900); L. RENAULT (*Introduction à l'étude du droit international*, Paris, 1879); A. CHRÉTIEN et P. NACHBAUR (*Principes de droit international public*, vol. I, Paris, 1893); R. PIÉDELIÈVRE (*Précis de droit international public ou droit des gens*, 2 vol., Paris, 1894-95); G. BRY (*Précis élémentaire de droit international public*, 6ᵉ éd., Paris, 1910); R. FOIGNET (*Manuel élémentaire de droit international public*, 13ᵉ éd., Paris, 1926); F. DESPAGNET (*Cours de droit international public*, 4ᵉ éd., complètement revue, augmentée et mise au courant par CH. DE BOECK, Paris, 1910); M. MOYE (*Le droit des gens moderne*, 2ᵉ éd., Paris, 1928); A. BONDE (*Droit international public*, Paris, 1926).

Bien qu'ils n'appartiennent pas, à proprement parler, à la littérature française, c'est l'endroit de mentionner deux auteurs belges, E.-R.-N. ARNTZ (*Programme du cours de droit des gens fait à l'Université de Bruxelles*, Bruxelles, 1882) et E. NYS (*Le droit international. Les principes, les théories, les faits*, 2ᵉ éd., Bruxelles, 1912, 3 vol.), et un auteur suisse-français, professeur lui aussi à Bruxelles, A. RIVIER (*Principes du droit des gens*, Paris, 1896; *Lehrbuch des Völkerrechts*, 2ᵉ éd., Stuttgart, 1899).

(22) *c)* **Littérature allemande.**

Les nombreux traités et manuels de droit international publiés en Allemagne et en Autriche pendant le XIXe siècle et le premier quart du XXe se distinguent, en général, par une remarquable rigueur de méthode et par le soin avec lequel l'aspect juridique des relations internationales est tenu distinct de l'aspect politique. Le développement pris par la théorie générale du droit et la critique des concepts fondamentaux du droit public, due spécialement aux traités de droit public interne et de doctrine générale de l'Etat, ont déterminé, dans notre domaine également, cette revision des données de l'enseignement traditionnel et cette œuvre de reconstruction systématique dont nous avons parlé plus haut.

L'ouvrage le plus vaste et le plus compréhensif était jusqu'ici le manuel, en 4 volumes et un 5e de tables, édité par F. von Holtzendorff, avec la collaboration de A. von Bulmerincq, E. Caratheodory, O. Dambach, K. Gareis, F.-H. Geffcken, L. Gessner, H. Lammasch, C. Lueder, F. Meili, W. von Melle, A. Rivier et F. Stoerck (*Handbuch des Völkerrechts*, Berlin-Hambourg, 1885-89). Un nouvel ouvrage du même type et destiné à prendre la place du précédent, désormais dépassé pour une bonne part, a été entrepris en 1912 par F. Stier-Somlo (*Handbuch des Völkerrechts*, Berlin, 1912 et années suivantes) avec la collaboration de P. Heilborn, von Dungern, W. Schönborn, Ph. Zorn, M. Fleischmann, H. Lammasch, M. Huber, A. Hold von Ferneck, E. Zitelmann, J. Kohler. Différentes parties en ont déjà été publiées.

Des travaux généraux de dimensions et d'importance diverses sont dus aux écrivains allemands et autrichiens nommés

ci-après, auxquels on a ajouté les quelques-uns qui appartiennent à la Suisse alémanique, en considération du fait que leur
(23) formation scientifique relève substantiellement de la culture germanique : Th.-A.-H. Schmalz (*Das Europäische Völkerrecht*, Berlin, 1817; trad. italienne de G. Fontana, sous le titre « *Del diritto delle genti europee libri otto* », Pavie, 1821; trad. française de L. de Bohm, Paris, 1823); J.-L. Klüber (*Europäisches Völkerrecht*, 2 vol., Stuttgart, 1821; 2ᵉ éd. française annotée et complétée par A. Ott, sous le titre « *Droit des gens moderne de l'Europe* », Paris, 1874); F. Lentner (*Grundriss des Völkerrechts der Gegenwart*, 2ᵉ éd., Vienne, 1889); F. Saalfeld (*Grundriss eines Systems des europäischen Völkerrechts*, Göttingen, 1809; *Handbuch des positiven Völkerrechts*, Tübingen, 1833); A.-W. Heffter (*Das Europäische Völkerrecht der Gegenwart*, 8ᵉ éd., revue et annotée par F.-H. Geffken, Berlin, 1888; traduction française de J. Bergson, 4ᵉ éd., Paris-Berlin, 1883, sous le titre « *Le droit international public de l'Europe* »); H.-B. Oppenheim (*System des Völkerrechts*, 2ᵉ éd., Stuttgart et Leipzig, 1866); J.-C. Bluntschli (*Das moderne Völkerrecht der zivilisierten Staaten als Rechtsbuch dargestellt*, 3ᵉ éd., Nördlingen, 1878; trad. française de C. Lardy, *Le droit international codifié*, 5ᵉ éd., Paris, 1895); L. von Neumann (*Grundriss des heutigen europäischen Völkerrechts*, 3ᵉ éd., Vienne, 1885; trad. française de A. de Riedmatten, (*Eléments du droit des gens moderne européen*, Paris, 1886); Quaritsch (*Compendium des europäischen Völkerrechts*, 9ᵉ éd., remaniée par C. Goesch sous le titre « *Völkerrecht und auswärtige Politik* », Berlin, 1913); A. Hartmann (*Institutionen des praktischen Völkerrechts in Friedenszeiten*, 2ᵉ éd., Hanovre, 1878); J. von Pözl (*Grundriss zu Vorlesungen über europäisches Völkerrecht*, Munich, 1852); H. Schulze (*Grundriss zu Vorlesungen über Völkerrecht*, Hei-

delberg, 1880); A. von Bulmerincq (*Das Völkerrecht oder das internationale Recht systematisch dargestellt*, dans le « *Handbuch des öffentlichen Rechts* » de H. von Marquardsen, vol. I, 2e partie, Fribourg-en-Brisgau, 1857; 2e réimpression, 1889); F. von Holtzendorff (*Das europäische Völkerrecht*, dans les cinq premières éditions de l' « *Encyclopädie der Rechtswissens-*
(24) *chaft* », de F. von Holtzendorff et J. Kohler, remplacé dans les deux dernières éditions par l'œuvre de Heilborn citée plus bas); C. Gareis (*Institutionen des Völkerrechts*, 2e éd., Giessen, 1901); P. Resch (*Das Völkerrecht der heutigen Staatenwelt europäischer Gesittung*, 2e éd., Gratz et Leipzig, 1890); E. von Ullmann (*Völkerrecht*, 2e éd., Tübingen, 1908; trad. italienne avec notes dans la « *Biblioteca di scienze politiche* », 3e série, vol. IX, 2e partie, 1914); F. von Liszt (*Das Völkerrecht systematisch dargestellt*, 12e éd., publiée par M. Fleischmann, Berlin, 1925) (traduction française de la 9e édition, la dernière avant la guerre, par G. Gidel et L. Alcindor, Paris, 1928); F. von Martitz (*Völkerrecht*, dans la « *Kultur der Gegenwart* », de Hinneberg, 2e éd., Leipzig-Berlin, 1913); A. Zorn (*Grundzüge des Völkerrechts*, 2e éd., Leipzig, 1903); P. Heilborn (*Das System des Völkerrechts entwickelt aus völkerrechtlichen Begriffen*, Berlin, 1896; *Völkerrecht*, dans l'*Encyclopédie* de F. von Holtzendorff et J. Kohler, 7e éd., 1913-15); J. Friedrich (*Grundzüge des Völkerrechts*, Leipzig, 1915); J. Kohler (*Grundlagen des Völkerrechts*, Stuttgart, 1918); V. Cathrein (*Die Grundlage des Völkerrechts*, Freiburg in B., 1918); K. Strupp (*Grundzüge des positiven Völkerrechts*, 4e éd., Bonn, 1928; trad. italienne de P. La Terza, *Manuale di diritto internazionale pubblico*, Rome, 1926; *Theorie und Praxis des Völkerrechts*, Berlin, 1925; trad. française sous le titre « *Eléments de droit international public européen et amé-*

ricain », Paris, 1927); TH. NIEMEYER (*Völkerrecht*, 1923, dans la Collection Göschen); J. HATSCHEK (*Völkerrecht als system rechtlich-bedeutsamer Staatsakte*, Leipzig-Erlangen, 1923; *Völkerrecht im Grundriss*, Leipzig, 1926); E. ISAY (*Völkerrecht*, Breslau, 1924); E. WALDKIRCH (*Das Völkerrecht in seinen Grundzügen dargestellt*, Bâle, 1926). En cours de publication : « *Wörterbuch des Völkerrechts und der Diplomatie* », commencé par J. HATSCHEK et continué par K. STRUPP (Berlin et Leipzig).

Une orientation d'études, marquée par des caractères spéciaux, qui, en l'espace de peu d'années, s'est affirmée avec un succès incontestable, est celle de la jeune Ecole viennoise, dont HANS KELSEN est le fondateur et le représentant le plus autorisé.
(25) Partant de données philosophiques néo-kantiennes, KELSEN conçoit la science du droit comme une discipline purement normative : son objet exclusif est la recherche de ce qui doit être, tandis que lui demeure étrangère l'explication de ce qui est, c'est-à-dire de la réalité sociale, qui est la matière de disciplines explicatives. L'application de cette conception aux théories de l'Etat, de la souveraineté, des rapports entre l'Etat et le droit, etc., conduite avec un esprit critique aigu et avec une méthode rigoureuse, a amené KELSEN à poser d'une manière originale les problèmes fondamentaux du droit public et à des résultats parfois différents de ceux que l'on admet généralement, parfois justifiés d'une manière différente. L'ouvrage fondamental et, en une certaine manière, le programme de l'Ecole est encore le volume sur les *Hauptprobleme der Staatsrechtslehre* (Tübingen, 1911); l'application au droit international des données philosophico-juridiques de ce mouvement scientifique doit être recherchée surtout dans l'ouvrage « *Das Problem der Souveränität und die Theorie des Völkerrechts* » (Tübingen, 1920) et dans l'article « *Staat und Völkerrecht* », paru au tome IV,

année 1924, de la « *Zeitschrift für öffentliches Recht* », périodique que l'on peut regarder en quelque sorte comme l'organe officiel de la nouvelle Ecole. Dans cette orientation d'études, on rappellera spécialement les travaux de A. VERDROSS, qui, sur les mêmes données philosophico-juridiques, a cherché à fonder une construction moniste du droit, dans laquelle la souveraineté des Etats devient simplement la compétence spéciale qu'ils possèdent en vertu de la constitution juridique de la communauté internationale (*Die Einheit des rechtlichen Weltbildes auf Grundlage der Völkerrechtsverfassung*, Tübingen, 1923; *Die Verfassung der Völkerrechtsgemeinschaft*, Vienne-Berlin, 1926).

d) Littérature anglaise et nord-américaine.

(26) A la différence des auteurs du continent européen, les Anglo-Saxons ont fait toujours une large part à la détermination et à l'illustration des règles admises d'une manière positive dans les rapports entre les Etats, même quand leur conception théorique se fondait sur l'idée de droit naturel : à cela ont contribué beaucoup les conceptions vulgarisées en Angleterre par ce que l'on appelle la *jurisprudence analytique* d'AUSTIN et de son Ecole. Le caractère des ouvrages anglais et nord-américains de droit international est, en général, plus pratique que théorique; cela n'empêche pas que certains aient une haute valeur scientifique. Cette même prédominance des intentions pratiques explique l'abondance des traités généraux, spécialement des traités élémentaires, tandis que, jusqu'à ces derniers temps, les monographies étaient rares. La différence profonde qui sépare le système juridique et la mentalité correspondante des Anglo-Saxons d'avec le système et l'éducation juridique des

peuples dont les lois ont eu pour base le droit romain, donne à la littérature de ces pays, également dans notre domaine, une empreinte toute spéciale qui la différencie de toute autre littérature.

Auteurs anglais : W. Oke Manning (*Commentaries on the law of nations*, 2e éd., publiée par S. Amos, Londres, 1875); J. Reddie (*Inquiries in international law*, Edimbourg- Londres, 1842); R. Wildman (*Institutes of international law*, 2 vol., Londres, 1849-50); R. Phillimore (*Commentaries upon international law*, 4 vol., 3e éd., Londres, 1879-89); T. Twiss (*The law of nations considered as independent political communities*, Oxford-Londres, 1861-63, 2 vol.; nouv. éd. du second volume sous le titre « *On the rights and duties of nations in time of war* », Oxford-Londres, 1875; nouv. éd. du premier volume sous le titre « *On the rights and duties of nations in time of peace* », Oxford, 1892; trad. française sous le titre « *Le droit des gens ou des nations considérées comme communautés politiques indépen-*
(27) *dantes* », 2 vol., Paris, 1887-1889); Sheldon Amos (*Lectures of international law*, 8e éd., publiée par A. Pearce Higgins, Londres, 1924); E. S. Creasy (*First Platform of international law*, 6e éd., Londres, 1909); J. Lorimer (*The institutes of the law of nations*, 2 vol., Edimbourg et Londres, 1883-84; trad. française abrégée par E. Nys, *Principes de droit international*, Bruxelles-Paris, 1885); H. Sumner Maine (*International law. A series of lectures delivered before the University of Cambridge*, 2e éd., Londres, 1894; trad. française de R. de Kerallain, *Le droit international : la guerre*, Paris, 1890); W. Griffith (*International law : history, principles, rules and treaties*, Londres, 1890); J. Westlake (*Chapters on the principles of international law*, Cambridge, 1894; trad. française de E. Nys, *Etudes sur les principes du droit international*,

Paris, 1895; *International law*, 2 vol., 2e éd., Cambridge, 1910-13; trad. française de A. de Lapradelle, *Traité de droit international*, Oxford, 1924); T.-J. Lawrence (*Essays on some disputed questions in modern international law*, 2e éd., Cambridge, 1885; *A handbook of public international law*, 10e éd. publiée par Percy H. Winfield, Londres, 1925; *The principles of international law*, 7e éd., Londres, 1925; trad. française de la 5e éd. anglaise par J. Dumas et A. de Lapradelle, Oxford, 1920); Th.-A. Walker (*A Manual of public international law*, Cambridge, 1890); Th.-E. Holland (*Studies on international law*, Oxford, 1898); S. Baker (*First steps in international law*, London, 1899); F.-E. Smith of Birkenhead (*International law*, 6e éd., publiée par R. Moelwyn Hughes, Londres-Toronto, 1927); L. Oppenheim (*International law*, 3e éd., publiée par R.-F. Roxburgh, 2 vol., Londres, 1920-21; A. Mac Nair a entrepris la publication d'une quatrième édition, dont le deuxième volume a paru à Londres en 1926, et le premier vient de paraître, Londres, 1928); T. Baty (*International law*, Londres, 1909; J. Brierly (*The law of Nations*, Oxford, 1928).

(28) Auteurs nord-américains : J. Kent (*Commentary on international law*, publié par G.-T. Abdy, 2e éd., Cambridge, 1878); H. Wheaton (*Elements of international law;* cet ouvrage, paru en 1836, a eu de très nombreuses éditions, dont les plus connues sont celles données par R.-H. Dana, W.-B. Lawrence, A.-C. Boyd et J.-B. Atlay; la plus récente et, sans contredit, une des meilleures, est celle de Coleman Phillipson, Londres, 1916; trad. française : « *Eléments de droit international*, 5e éd., Leipzig, 1874; trad. italienne de C. Arlia, *Elementi di diritto internazionale*, Naples, 1860); W. Beach Lawrence (*Commentaire sur les éléments du droit international et sur l'histoire des progrès du droit des gens* de H. Wheaton, 4 vol., Leipzig,

1868-1880); Th.-D. Woolsey (*Introduction to the study of international law*, 6e éd., revue et augmentée par Th.-S. Woolsey, New-York, 1899); D. Gardner (*Institutes of international law, public and private, as settled by the supreme Court of the United States and by our Republic*, New-York, 1860); H. W. Halleck (*International law*, 4e éd., publiée par G. S. Baker, 2 vol., Londres, 1908; *Elements of international law and laws of the war*, Philadelphie, 1886); J. N. Pomeroy (*Lectures on international law in time of peace*, éd. Th. S. Woolsey, Boston-New York, 1886); G. B. Davis (*Outlines of international law*, Londres 1888; *The elements of international law*, 4e éd., New York-Londres, 1916); E. F. Glenn (*Handbook of international law*, St-Paul, 1895); H. W. Bowen (*International law*, New York-Londres, 1896); H. Taylor (*A treatise on international public law*, Chicago, 1901); G. G. Wilson et G. F. Tucker (*International law*, 8e éd., sous le nom seul de G. G. Wilson, 1922); G. G. Wilson (*Handbook of international law*, 2e éd., St-Paul, 1927); E. M. Gallaudet (*A manual of international law*, 5e éd., New York, 1901); C. E. Chadmann (*A short treatise on public international law*, Chicago, 1906); A. S. Hershey (*The essen-
(29) tials of international public law*, revised edition, New York, 1927); C. H. Stockton (*A manual of international law, for the use of naval officers*, 2e éd., Annapolis, 1921; *Outlines of international law*, New York, 1914); B. Singer (*International law*, Chicago, 1918); R. R. Foulke (*A treatise on international law*, 2 vol., Philadelphie, 1920); Ch. Cheney Hyde (*International law chiefly as interpreted and applied by the United States*, 2 vol., Boston, 1922); C. G. Fenwick (*International law*, New York, 1924).

Une œuvre qui n'a pas son pendant dans la littérature juridique des autres pays, et qui mériterait d'être imitée pour

l'aide inestimable qu'elle apporterait à la constatation positive des règles observées par les Etats, est l'abondant recueil de matériaux de toute sorte concernant les relations de l'Union Nord-Américaine avec les autres Etats, établi, d'ordre officiel de ce Gouvernement, par F. WHARTON sous le titre « *A Digest of the international law of the United States taken from documents issued by presidents and secretaries of State, and from decisions of federal courts and opinions of attorneys general* », 3 vol., 2ᵉ éd., Washington, 1887. L'ouvrage de WHARTON a été, par la suite, remplacé par celui de J. B. MOORE, qui porte le titre ci-après : « *A Digest of international law, as embodied in diplomatic discussions, treaties and other international agreements, international awards, the decisions of municipal courts and the writings of jurists, and especially in documents, published and unpublished, issued by presidents and secretaries of State of the United States, the opinions of the attorneys general and the decisions of courts, federal and state* », 8 vol., Washington, 1906. Les titres, reproduits *in extenso*, donnent une idée du caractère et du contenu de ces ouvrages.

e) Littérature espagnole, portugaise et de l'Amérique latine.

(30) Cette littérature ne présente pas de caractères ni de mérites spéciaux : certains ouvrages, comme ceux, très connus, de CALVO, abondent en matériaux importants, mais à peu près tous, d'une manière générale, manquent d'originalité et de rigueur scientifique. Mentionnons, parmi les auteurs espagnols : J. M. DE PANDO (*Elementos del derecho internacional*, 2ᵉ éd., Madrid, 1852); M. TORRES CAMPOS (*Elementos de derecho inter-*

nacional pubblico, 3ᵉ éd., Madrid, 1912); L. Gestoso y Acosta (*Curso elemental de derecho internacional público é historia de los tratados*, 2ᵉ éd., 2 vol., Valence, 1907-08); J. de Dios Trias (*Programma de las lecciones de derecho internacional público*, 3ᵉ éd., Barcelone, 1905); M. Garcia Alvarez et A. Garcia Perez (*Derecho internacional público*, 2ᵉ éd., Tolède, 1912); F. Rodrigues Landeyra (*Resumen de derecho internacional público*, Madrid, 1900); A. Romanos (*Elementos de derecho internacional público*, Saragosse, 1904); R. de Dalmau y Olivart (*Tratado de derecho internacional público*, 4ᵉ éd., Madrid, 1903-1904, 4 vol.; 5ᵉ éd., abrégée, Madrid, 1906); A. Sela y Sampil (*Derecho internacional*, Barcelone-Buenos-Ayres, 1912).

Parmi les auteurs portugais : S. Pinheiro-Ferreira, dont nous avons déjà mentionné les annotations à G. F. Martens, auteur d'un traité et d'un abrégé de droit public externe et interne (*Cours de droit public interne et externe*, 2 vol., Paris, 1830; *Précis de droit public interne et externe*, Paris, 1841) et A. da Rosa Gama Lobo (*Principios de direito internacional*, 2 vol., Lisbonne, 1865).

Parmi les Américains du sud : A. Bello (*Principios de derecho internacional*, éd. annotée par C. Martinez Silva, 2 vol., Madrid, 1883); C. Calvo (*Le droit international théorique et pratique*, 6 vol., 5ᵉ éd., Paris, 1896; *Manuel de droit interna-
(31) tional public et privé*, 3ᵉ éd., Paris, 1892; *Dictionnaire de droit international public et privé*, 2ᵉ éd., Berlin-Paris, 1885); A. Alcorta (*Derecho internacional público*, Buenos-Ayres, 1887; trad. française de E. Lehr, *Cours de droit international*, Paris, Buenos-Ayres, 1887); R. F. Seijas (*El derecho internacional hispano-americano, público y privado*, 6 vol., Caracas, 1884-85); M. Cruchaga Tocornal (*Nociones de derecho internacional*, 3ᵉ éd., 2 vol., Madrid, 1923-25); C. Bevilaqua (*Direito público*

internacional, 2 vol., Rio-de-Janeiro, 1911); S. Planas Suarez (*Tratado de derecho internacional publico*, 2 vol., Madrid, 1916); A. Antokoletz (*Tratado de derecho internacional en tiempo de paz*, 3 vol., 3ᵉ éd. Madrid et Buenos-Ayres, 1928); A. Ulloa (*Derecho internacional publico*, t. I, Lima, 1926). Bien qu'il ne s'agisse pas à proprement parler d'un traité général, c'est le lieu de mentionner ici le travail de Alex. Alvarez, *Le droit international américain*, Paris, 1910, consacré à l'étude de l'influence exercée par l'Amérique sur le développement du droit international et des caractères particuliers des principes admis par les Etats américains.

f) Littérature d'autres pays.

Nous mentionnerons l'écrivain russe bien connu, F. de Martens, dont le traité de droit international, remarquable — spécialement en tenant compte de l'époque à laquelle il fut écrit — pour la large part faite à l'étude de l'activité interétatique tendant à la protection d'intérêts économiques et sociaux, a été traduit en allemand par C. Bergbohm (*Völkerrecht. Das internationale Recht der civilisierten Nationen, systematisch dargestellt*, 2 vol., Berlin, 1883-86), en français par A. Léo (*Traité de droit international*, 3 vol., Paris, 1883-1887) et en espagnol par J. Fernandez Prida (*Tratado de derecho internacional*, Madrid, 1883-86); les Hollandais J. H. Ferguson (*Manual of international law*, 2 vol., La Haye, 1884-85) et J. de Louter (*Het stellig Volkenrecht*, 2 vol., La Haye, 1910; trad.
(32) française par l'auteur « *Le droit international positif* «, 2 vol., Oxford, 1920); — les Scandinaves Bornemann (*Forelaesninger over den positive Folkerecht*, Copenhague, 1866); H. Matzen

(*Forelaesninger over den positive Folkerecht*, Copenhague, 1900); TH. BOYE (*Haandbok i folkeret*, Christiania, 1918) et A. MOELLER (*Folkeretten i fredstid og krigstid*, Copenhague, 1925); — les Grecs N. N. SARIPOLOS (*Droit des gens en temps de paix et en temps de guerre*, en grec, Athènes, 1860; nouvelle édition par G. A. AGATHOS et TH. PHARMACOPOULOS, Athènes, 1914) et A. SEFERIADÈS (*Leçons de droit international public*, en grec, Athènes, 1920; nouvelle édition, t. Ier, Athènes, 1925); — le Bulgare M. POPOVILIEFF (*Droit international public*, t. Ier, en bulgare, Sofia, 1913); — le Polonais L. EHRLICH (*Droit des gens*, en polonais, Lwow, 1927).

g) Recueils de cas tirés de la pratique.

Indépendamment de la collection, maintenant ancienne, mais toujours utile à consulter pour la formation historique des diverses règles du droit international, de CH. DE MARTENS (*Causes célèbres du droit des gens*, 2e éd., Leipzig, 1858-61, 5 vol.; *Nouvelles causes célèbres du droit des gens*, Leipzig-Paris, 1843, 2 vol.), il existe d'importants recueils de décisions et de cas pratiques, choisis et classés de manière différente, spécialement dans la récente littérature anglaise et nord-américaine, où ces recueils répondent soit à la fonction généralement attribuée à la jurisprudence dans la formation du droit (*judge made law*), soit à la place tenue dans l'enseignement du droit par l'analyse et la discussion d'espèces concrètes. Mentionnons, parmi les Anglais : P. COBBETT (*Cases and opinions on international law*, 4e éd., 2 vol., Londres, 1922-24); L. OPPENHEIM (*International incidents for discussion in conversation classes*, Cambridge, 1909); N. BENTWICH (*Students'lead-

(33) *ing cases and statutes on international law*, Londres, 1913). Citons, parmi les Américains : F. Snow (*Cases and opinions on international law*, Boston, 1893; 2ᵉ éd., augmentée par J. B. Scott, Boston, 1902); L. B. Evans (*Leading Cases on international law*, Chicago, 1917); G. Wilson (*Class cases of international law*, 1921); J. B. Scott (*Cases on international law*, dans « *American case book series* », St-Paul, 1922). — Un recueil analogue, mais de proportions plus restreintes et destiné exclusivement à l'enseignement, a été fait en Allemagne par K. Strupp (*Völkerrechtliche Fälle, zum akademischen Gebrauch und Selbststudium*, 2 fasc., Gotha, 1911-1914; *Rechtsfälle aus dem Völkerrecht*, Berlin, 1927).

h) Revues et publications périodiques. Associations scientifiques.

Des monographies sur le droit international, souvent de beaucoup d'importance, se trouvent disséminées dans presque toutes les revues juridiques.

Les publications périodiques spécialement consacrées au droit international sont les suivantes : *Rivista di diritto internazionale e di legislazione comparata*, dirigée par L. Senigallia et V. Pennetti, publiée à Naples de 1898 à 1902 inclusivement; *Rivista di diritto internazionale*, fondée en 1906 par D. Anzilotti, A. Ricci Busatti et L. Senigallia, dirigée dans la suite par les deux premiers jusqu'en 1922, et, actuellement, par D. Anzilotti, A. Cavaglieri et T. Perassi (Rome); — *Revue de droit international et de législation comparée*, fondée en 1869 par T. M. C. Asser, G. Rolin-Jaequemyns et J. Westlake, dirigée actuellement par C. de Visscher (Bruxelles); — *Journal du droit international privé et de la jurisprudence comparée*, fondé

et dirigé par ED. CLUNET, de 1874 à 1923, et actuellement par A. PRUDHOMME; en 1915, le titre s'est changé en celui de « *Journal du droit international* » (Paris); — *Revue générale de droit*
(34) *international public*, fondée en 1894 et dirigée par FAUCHILLE et PILLET, puis par P. FAUCHILLE et A. DE LAPRADELLE et actuellement par M. SIBERT (Paris); — *Revue de droit international privé et de droit pénal international*, fondée par A. DARRAS en 1905 et actuellement dirigée par A. DE LAPRADELLE (Paris); — *La Revue de droit international*, fondée et dirigée par A. DE LAPRADELLE et N. POLITIS; elle paraît à Paris depuis 1927; — *Zeitschrift für internationales Privat-und Strafrecht*, publiée par F. BÖHM jusqu'en 1890, continuée après sa mort par TH. NIEMEYER sous le titre, d'abord de « *Zeitschrift für internationales Privat-und öffentliches Recht* » puis, aujourd'hui, de « *Zeitschrift für internationales Recht* » (Erlangen, Münich-Leipzig, actuellement Kiel); — *Zeitschrift für Völkerrecht und Bundesstaatsrecht*, fondée par J. KOHLER en 1906 et publiée ensuite en collaboration avec L. OPPENHEIM, F. HOLLDACK et M. FLEISCHMANN; elle est actuellement dirigée par ce dernier conjointement avec K. STRUPP et elle a pris le titre de « *Zeitschrift für Völkerrecht* » (Breslau); — *Jahrbuch des Völkerrechts*, édité, depuis 1913, par les soins de TH. NIEMEYER et K. STRUPP (Kiel); — *The American Journal of International Law*, depuis 1906, publication de l'*American Society of international law* (Washington); — *The British Year Book of international law*, publié à Londres par Sir CECIL HURST et A. PEARCE HIGGINS, depuis 1920 (8 volumes actuellement parus); — *Revue de droit international, de sciences diplomatiques et politiques*, fondée et dirigée par A. SOTTILE; elle se publie à Genève depuis 1923; — *Revista mexicana de derecho internacional*, dirigée par G. FERNANDEZ MAC GREGOR, depuis 1919 : le dernier fascicule paru re-

monte à 1923. — *Revista argentina de derecho internacional*, dirigée par J. SUAREZ, depuis 1920 : cette revue également, qui s'est publiée toujours irrégulièrement, ne paraît pas avoir donné de livraison depuis longtemps; — *Revista de derecho internacional;* dirigée par A. S. DE BUSTAMANTE : elle se publie à La Havane depuis 1922; elle est l'organe de l'Institut américain de droit international et elle a pris la place de l'édition espagnole de l' « *American Journal of international law* »; — *Grotius. Internationaal Jaarboek;* se publie à La Haye depuis 1913;
(35) — *Bulletin de l'Institut intermédiaire international :* se publie également à La Haye depuis 1919, sous la direction de C.-L. TORLEY DUWEL; il est l'organe d'une institution privée ayant pour objet de recueillir et de fournir des informations de tout genre concernant les rapports internationaux. — Une revue mensuelle de droit international se publie aussi à Tokio, en langue japonaise, depuis 1902, sous la direction de T. TERAO, S. TAKAHASHI et S. YAMADA.

L' « *Institut de droit international* », association scientifique, composée de membres et d'associés élus par voie de cooptation, publie depuis 1877 un « *Annuaire* », contenant le compte rendu des travaux et des discussions, ainsi que le texte des résolutions votées pendant la session annuelle ou biennale : certaines de ces résolutions ont servi de base à d'importants traités internationaux. Des tableaux récapitulatifs des travaux de l'Institut ont été publiés par E. LEHR (*Tableau général de l'organisation, des travaux et du personnel de l'Institut de droit international pendant les deux premières périodes décennales de son existence :* 1873-1892, Paris, 1893), par ALBÉRIC ROLIN (*Tableau général de l'organisation, des travaux et du personnel de l'Institut de droit international pendant la période décennale*

1904-1914, La Haye-Paris, 1919) et par J. B. Scott (*L'Institut de droit international. Tableau général des travaux* : 1873-1913, New-York, 1920). — L' « *Association pour la réforme et la codification du droit des gens* », association libre de personnes s'adonnant à l'étude du droit international, qui, en 1897, a changé son nom en celui de « *International Law Association* », publie, de son côté, un volume par an sous le titre de « *Report of the annual Conference* ». Un tableau d'ensemble des travaux de cette association a été dressé par W. B. Bewes, *Transactions of the International Law Association* : 1873-1924, Londres, 1925. — Un « *American Institute of international law* » a été fondé en 1912 à Washington, avec le but de propager en
(36) Amérique les principes qui doivent présider aux rapports entre les Etats (J. B. Scott et A. Alvarez, *L'Institut américain de droit international : Historique, notes, opinions*, Washington, 1916). Les membres fondateurs et les membres titulaires appartiennent à tous les Etats des deux Amériques au nombre de cinq par Etat ; il y a, en outre, un nombre très limité de membres correspondants européens. L'Institut américain a publié quelques volumes contenant le compte rendu des sessions; actuellement il a pour organe la « *Revista de derecho internacional* « citée plus haut. — L' « *Union juridique internationale* » s'est constituée à Paris en 1919; elle ne peut pas compter plus de quarante membres, y compris membres fondateurs et membres élus, et il ne peut pas y avoir plus de trois membres de la même nationalité; il faut en outre que les Etats dont les membres de l'Union juridique sont ressortissants fassent partie de la Société des Nations. L'Union a publié quelques volumes de « *Séances et travaux* ». Son activité a été jusqu'ici un peu limitée et intermittente. — Au cours de l'année 1927 s'est constituée à Paris une « *Académie diplomatique internatio-*

nale » composée de juristes et de diplomates, qui publie des volumes de « *Séances et travaux* ». Un des buts principaux de l'Académie paraît être de travailler à la codification du droit international; une Commission spéciale a été constituée en vue de ce travail.

Dans ces dernières années, il s'est constitué un certain nombre de sociétés nationales pour l'étude du droit international. Citons : l' « *Istituto italiano di diritto internazionale* » (Rome); — la « *Société française de droit international* »; — la « *Deutsche Gesellschaft für Völkerrecht* », très active, qui tient des sessions annuelles et en publie les comptes rendus; — l' « *American Society of international law* »; — la « *Grotius Society* », anglaise, qui publie tous les ans un volume important d'études (le treizième a paru en 1928) et, en outre, des travaux spéciaux publiés séparément; — la « *Schweizerische Vereinigung für internationales Recht* », elle aussi fort active, a publié depuis 1914 jusqu'à maintenant une série d'écrits, tous remarquables.

Il convient de rappeler ici que, en 1914, reprenant une idée qui avait été déjà formulée à la deuxième Conférence de la paix (1907), il a été créé à La Haye, avec le concours de la Dotation Carnegie (*Carnegie Endowment for International Peace*), une « *Académie de droit international* » destinée à être un centre de hautes études de droit international et des sciences connexes, pour faciliter l'examen approfondi et impartial des
(37) questions relatives aux rapports juridiques internationaux. L'Académie, qui a inauguré ses cours dans l'été de 1923, publie un « *Recueil des cours de l'Académie de droit international* », Paris, 1925 et années suivantes, dont dix-huit volumes ont déjà paru. — Un Institut de hautes études internationales existe aussi à Paris depuis 1921 et on annonce qu'un autre se fondera très prochainement à Genève.

INTRODUCTION

CHAPITRE PREMIER

CONCEPTION DU DROIT INTERNATIONAL

(39) BIBLIOGRAPHIE. — Tous les traités et manuels, naturellement, s'occupent de cette matière; on se borne à indiquer ici les monographies et certains ouvrages de caractère général qui ont pris, au regard de ce problème, une position particulièrement notable :

H. C. VON GAGERN, *Kritik des Völkerrechts*, Leipzig, 1840; T. H. PUETTER, *Begriff und Wesen des praktischen Europäischen Völkerrechts*, dans « *Beiträge zur Völkerrechtsgeschichte-und Wissenschaft* », 1843; C. KALTENBORN VON STACHAU, *Kritik des Völkerrechts nach dem jetzigen Standpunkte der Wissenschaft*, Leipzig, 1847; A. LASSON, *Princip und Zukunft des Völkerrechts*, Berlin, 1871; C. V. FRICKER, *Das Problem des Völkerrechts*, et *Noch einmal das Problem des Völkerrechts*, dans la « *Zeitschrift für die gesammte Staatswissenschaft* », vol. XXVIII, 1872, p. 90 et s., 347 et s., et vol. XXXIV, 1878, p. 368 et s.; FR. VON BAERENBACH, *Das Problem des Völkerrechts gemäss der Ethik und der Rechtsphilosophie Kant's*, ibid., vol. XXXVII, 1881, p. 683 et s.; T. J. LAWRENCE, *Is there a true International Law?* dans « *Essays on some disputed questions in modern International Law* », 2e éd., Cambridge, 1885; H. TRIEPEL, *Völkerrecht und Landesrecht*, Leipzig, 1899; D. ANZILOTTI, *Teoria generale della*
(40) *responsabilità dello Stato nel diritto internazionale*, t. I, Florence, 1902; J. B. SCOTT, *The legal nature of international law*, dans l' « *American Journal of international law* », vol. I, 1907, p. 831 et s.; W. W. WILLOUGHBY, *The legal nature of international law*, ibid., vol. II, 1908, p. 351 et s.; A. P. HIGGINS, *The binding force of international law*, Cambridge, 1910; P. HEILBORN, *Grundbegriffe des Völkerrechts*, dans le « *Handbuch des Völkerrechts* », de STIER-SOMLO, Stuttgart, 1912; E. L. CATELLANI, *I caratteri specifici della società internazionale e del diritto internazionale*, dans la « *Rivista di diritto internazionale* », vol. IX, 1915, p. 343 et s.;

A. Verdross, *Zur Konstruktion des Völkerrechts*, dans la « *Zeitschrift für Völkerrecht* », vol. VIII, 1914, p. 324 et s., et le compte rendu critique de F. Weyr dans l' « *Archiv des öffentlichen Rechts* », vol. XXXIV, 1915, p. 236 et s.; le même, *Grundlagen und Grundlegungen des Völkerrechts*, dans la « *Zeitschrift für internationales Recht* », vol. XXIX, 1921, p. 65 et s.; le même, *Die Einheit des rechtlichen Weltbildes*, Tübingen, 1923; le même, *Die Verfassung der Völkerrechtsgemeinschaft*, Vienne et Berlin, 1926; le même, *Le fondement du droit international*, dans le « *Recueil des cours de l'Académie de droit international* », 1927, vol. I, p. 251-321; P. Schoen, *Zur Lehre von den Grundlagen des Völkerrechts*, extrait de l' « *Archiv für Rechts-und Wirtschaftsphilosophie* », de J. Kohler et F. Berolzheimer, vol. VIII, 1915, n. 3; A. Lifschütz, *Fragen zum Völkerrecht*, dans l' « *Archiv des öffentlichen Rechts* », vol. XXXIV, 1915, p. 138 et s.; G. Tosti, *Il problema del diritto internazionale : i termini del problema*, dans la « *Rivista di diritto internazionale* », vol. XI, 1917, p. 315 et s.; R. Redslob, *Das Problem des Völkerrechts*, Leipzig, 1917; H. Gomperz, *Die Idee der überstaatlichen Rechtsordnung, nach ihrem philosophischen Voraussetzungen kritisch untersucht*, Vienne, 1920; H. Kelsen, *Das Problem der Souveränität und die Theorie des Völkerrechts*, Tübingen, 1920; *Staat und Völkerrecht*, dans la « *Zeitschrift für öffentliches Recht* », vol. IV, 1924, p. 207 et s.; M. Wenzel, *Juristische Grundprobleme*, t. I : *Der Begriff des Gesetzes zugleich ein Beitrag zum Begriff des Staates und*
(41) *Problem des Völkerrechts*, Berlin, 1920; K. Binding, *Zum Werden und Leben der Staaten*, München-Leipzig, 1920, p. 191 et s.; G. Salvioli, *Studi sui caratteri dell'ordinamento giuridico internazionale*, dans la « *Rivista di dir. internazionale* », vol. XIV, 1921-22, p. 20 et s.; J. S. Reeves, *La communauté internationale*, dans le « *Recueil des cours de l'Académie de droit international* », 1924, vol. II, p. 5 et s.; E. S. Edmunds, *The lawless Law of Nations*, Washington, 1925; W. Sukiennicki, *Essai sur la souveraineté des Etats en droit international moderne*, Paris, 1926; F. Sander, *Das Wesen der « Völkerrecht » genannten gesellschaftlichen Gebilde*, dans la « *Zeitschrift für die gesammte Staatswissenschaft* », vol. LXXXI, 1926, p. 80 et s.

Le développement naturel des agrégats humains a pour résultat la formation de groupes sociaux établis à demeure sur un territoire donné et soumis à l'autorité d'un pouvoir unitaire; ces groupes se posent les uns à l'égard des autres comme complètement indépendants entre eux et comme n'étant pas soumis à une puissance commune. C'est à ces groupes que nous donnons, pour les matières faisant l'objet du présent traité, le nom d'Etats.

La solidarité de certains intérêts et la communauté de civilisation empêchent les groupes sociaux dont nous parlons de vivre longtemps isolés; elles déterminent entre eux des rapports et font naître ainsi ce que l'on peut appeler au sens large la *Société des Etats* ou *Communauté internationale*. Cette communauté internationale n'est possible que dans la mesure où les Etats qui y participent n'agissent pas d'une manière arbitraire, mais conforment leur conduite à des règles qui limitent la liberté d'action de chacun des Etats et établissent la façon dont ils doivent se comporter dans leurs rapports réciproques. L'observation des faits démontre qu'il y a là, réellement, un *système régulateur de la Société des Etats*, lequel accomplit une fonction analogue au système régulateur de la conduite individuelle. Ce système résulte avant tout de deux éléments : des *forces dirigeantes*, comme l'opinion publique,
(42) qui se concentrent parfois dans de véritables institutions de propagande, d'enseignement, etc.; des *normes de conduite*, qui déterminent les limites et les formes dans lesquelles doit se dérouler l'activité des Etats à l'égard les uns des autres.

Une catégorie spéciale de ces normes, certainement la plus importante, est formée par celles qui s'établissent au moyen d'accords, tacites ou exprès, entre les Etats mêmes; accords par lesquels ces Etats conviennent réciproquement de se comporter d'une manière donnée, de telle sorte que, si certaines hypothèses se produisent, ils sont tenus de faire ou de ne pas faire telle ou telle chose et peuvent émettre des prétentions correspondantes.

Ces normes expriment une exigence de la conduite réciproque des groupes sociaux entre lesquels elles interviennent, affirment un *devoir être* dont la valeur est indépendante du *fait* que ce devoir être est ensuite réalisé ou non. La force obli-

gatoire de ces normes dérive du principe que les Etats doivent respecter les accords conclus entre eux : *pacta sunt servanda*. Ce principe, précisément parce qu'il est à la base des normes dont nous parlons, n'est pas susceptible d'une démonstration ultérieure du point de vue de ces normes elles-mêmes : il doit être pris comme une valeur objective absolue ou, en d'autres termes, comme l'hypothèse première et indémontrable à laquelle se rattache d'une façon nécessaire cet ordre, comme tout autre ordre, de connaissances humaines. Ceci ne veut pas dire que ce principe ne peut pas être démontré à d'autres points de vue; cela signifie seulement que la démonstration que l'on en peut donner à d'autres points de vue (point de vue moral, politique, etc.), est sans pertinence au regard de la discipline qui se fonde sur cette règle. Il en va de même de la norme constitutionnelle qui impose d'obéir aux ordres du Souverain ou du Parlement : c'est là une règle indémontrable du point de vue de l'ordre juridique qui se fonde sur cette règle et dont la valeur, en tant qu'ordre juridique, est indépendante des raisons morales, politiques, historiques, sur lesquelles repose l'autorité d'un Souverain ou d'un Parlement donné.

Tout ordre juridique consiste en un complexe de normes qui
(43) tirent leur valeur obligatoire d'une norme fondamentale, à laquelle elles se ramènent toutes, directement ou indirectement. La norme fondamentale détermine, par suite, quelles sont les normes qui composent un ordre juridique donné et les ramène à l'unité. Ce qui distingue l'ordre juridique international, c'est que, dans cet ordre international, le principe *pacta sunt servanda* ne repose pas, comme dans le droit interne, sur une norme supérieure; c'est lui-même qui est la norme suprême. La règle selon laquelle « les Etats doivent respecter les accords intervenus entre eux » constitue, par suite, le cri-

tère formel qui distingue les normes dont nous parlons des autres normes et les ramène à l'unité : toutes les normes, et seulement les normes qui se ramènent à ce principe, comme à la source nécessaire et exclusive de leur valeur obligatoire, appartiennent à la catégorie de celles dont nous nous occupons ici. Ces normes constituent le *droit international*, c'est-à-dire « l'ordre juridique de la communauté des Etats. »

La conception du droit international qui vient d'être esquissée affirme à nouveau la nécessité de fonder le droit positif sur un principe métaphysique, et c'est pourquoi elle s'éloigne ainsi de la théorie de l'auto-limitation de l'Etat, comme de celle de la volonté collective des Etats opposée à la volonté de l'Etat isolé. Ni l'une ni l'autre théorie ne peuvent, à dire vrai, expliquer le caractère obligatoire du droit international. La première ne le peut pas parce que, si la sujétion de l'Etat au droit international repose sur un acte de volonté de l'Etat lui-même, il n'y a pas d'effort dialectique qui soit capable de démontrer que l'Etat ne puisse pas, par un autre acte de volonté, se dégager de l'obligation. La seconde ne le peut pas parce que la *vis obligandi* de la volonté collective des Etats est certainement, à bien regarder, un problème qui n'est pas susceptible de solution sur le terrain de l'empirisme pur.

(44) Les normes de conduite constituées par le moyen des accords des Etats (normes juridiques internationales) sont notablement différentes des normes juridiques propres aux organisations étatiques (normes juridiques internes), de même que les caractères de la société des Etats sont différents des caractères propres aux groupements humains organisés sous un pouvoir souverain.

Le rapport de prééminence et de subordination qui carac-

térise les organisations étatiques a eu pour conséquence que la production des normes juridiques est devenue exclusivement, ou presque, l'œuvre des organes placés au-dessus des associés, de telle sorte que la norme paraît imposée par une volonté supérieure (*commandement*). Au contraire, entre les Etats, cette norme n'est et ne peut être qu'un accord entre égaux (*promesse*). Pour la même raison, dans les organisations étatiques, il s'établit, par l'action du même ordre juridique, un *appareil en forme d'institution pour la réalisation coercitive du droit* (tribunaux et organes exécutifs); au contraire, dans les rapports internationaux, cet appareil manque en grande partie ou est rudimentaire, et la réalisation par voie de contrainte des prétentions juridiques contre le sujet qui les méconnaît est souvent remise au sujet intéressé lui-même (de telle sorte que devient quasi normal le fait de l'auto-protection qui, dans les organisations étatiques, est une forme rigoureusement exceptionnelle); ou bien cette réalisation coercitive est remise à l'action compulsive d'Etats tiers, ou tout au plus à une action sociale collective, analogue au principe de solidarité dans la justice primitive, tel que l'article 16 du Pacte de la Société des Nations nous en offre un exemple. Finalement, tandis que les normes juridiques internes sont, en règle, destinées à valoir pour un nombre indéterminé de sujets et par suite tendent à une grande généralité, au contraire, dans la communauté internationale, qui se compose d'un nombre extrêmement limité de sujets dont les conditions spéciales et les exigences particulières l'emportent souvent sur la considération des éléments communs, ce sont les normes particulières, limitées à un petit nombre de sujets ou même à deux seulement,
(45) ment, qui sont de beaucoup plus nombreuses que les normes générales et qui trouvent leur pendant dans les innombrables

contrats au moyen desquels les individus règlent les formes profondément variées de leur activité mutuelle.

C'est ainsi et non autrement que se présentent et que peuvent se présenter les normes de conduite des Etats, dans lesquelles on trouve encore des caractères qui ont été propres aux normes des groupes sociaux dans la période précédant celle de l'organisation étatique (droit des anciens Germains, rapports entre les *gentes* à Rome, etc.) : aussi a-t-on pu dire, non sans raison, que le droit international, comparé au droit interne, apparaît comme une formation incomplète et imparfaite.

Il faut cependant ajouter que l'achèvement du droit international, par le moyen de la constitution d'un pouvoir étatique supérieur aux divers Etats — Etat fédéral universel — signifierait en réalité la fin du droit international : celui-ci se trouverait remplacé par le droit public interne du nouvel Etat, duquel tireraient désormais leur valeur également les accords entre les organisations politiques existantes au sein de cet Etat. Au contraire, demeure toujours dans le cercle du droit international toute forme d'association fondée exclusivement sur l'accord de sujets coordonnés et autonomes, quelque intime et compréhensif que puisse être le lien entre les associés : rentre dans cette catégorie la Société des Nations, créée par le Traité de Versailles du 28 juin 1919 qui, précisément pour cela, nous l'avons déjà dit (*supra*, p. 16), ne doit pas être considérée comme une transformation, mais simplement comme un développement des rapports internationaux préexistants.

De tout ce que nous venons de dire, il résulte qu'il faut tenir pour dénuées de signification les objections dirigées contre l'existence du droit international et tirées de l'absence dans ce droit de quelques-uns des caractères propres au droit in-

terne. C'est là une question qui regarde simplement la conception du droit : quiconque admet qu'il s'agit d'une conception unique, déterminable logiquement, et qui considère comme
(46) essentiels à cette conception les caractères que le droit a pris dans les organisations étatiques, est forcé d'admettre que les normes constituées par le moyen d'accords entre les Etats ne sont pas des normes juridiques; tout autre, au contraire, est la position de celui qui estime que la qualification de normes, en tant que normes juridiques, dépend moins de leur caractère intrinsèque que d'un élément conventionnel qui se concrétise dans le fait qu'elles sont les manifestations d'une volonté donnée. Pour nous, il nous suffit de constater que les normes établies par la volonté concordante des Etats pour le règlement de leur conduite existent sans aucun doute; cette constatation nous permet de conclure que c'est la fonction légitime, et même nécessaire, de notre science que de déterminer et d'étudier quelles sont ces règles en les composant en forme logique de système.

CHAPITRE II

DROIT INTERNATIONAL ET DROIT INTERNE

(47) BIBLIOGRAPHIE. — T. E. HOLLAND, *International Law and Acts of Parliament*, dans « *Studies in international law* », Oxford, 1898, p. 176 et s.; H. TRIEPEL, *Völkerrecht und Landesrecht*, Leipzig, 1899; traduction italienne de G. C. BUZZATI, dans la « *Biblioteca di scienze politiche ed amministrative* », 3e série, vol. IX, 1re partie, Turin, 1913; trad. française de R. BRUNET, dans la « *Bibliothèque française du droit des gens* », de la Dotation Carnegie, Paris-Oxford, 1920; le même, *Les rapports entre le droit interne et le droit international*, dans le « *Recueil des cours de l'Académie de droit international* », 1923, p. 77-118; W. KAUFMANN, *Die Rechtskraft des internationalen Rechts und das Verhältniss der Staatsgesetzgebungen und der Staatsorgane zu demselben*, Stuttgart, 1899; G. DIENA, *Se e in qual misura il diritto interno possa portare limitazioni alle obligazioni internazionali degli Stati*, Torino, 1901; le même, *Considerazioni critiche sul concetto dell'assoluta e completa separazione fra il diritto internazionale e l'interno*, extrait de la « *Rivista di diritto pubblico* », 1913, 1re partie, fasc. de juillet-août; D. ANZILOTTI, *Il diritto internazionale nei giudizii interni*, Bologne, 1905; J. WESTLAKE, *Is International Law a part of the Law of England?* dans « *The Law Quarterly Review* », vol. XXII, 1906, p. 14 et s.; P. FEDOZZI, *Il diritto statuale relativo a rapporti con l'estero*, dans la « *Rivista di diritto internazionale* », vol. III, 1908, p. 59 et s.; P. HEILBORN, *Grundbegriffe des Völkerrechts*, chap. III, § 17 : *Völkerrecht und Landesrecht*; C. M. PICCIOTTO, *The relation of international Law to the Law of England and of the United States*, Londres, 1915; H. KRABBE, *Die mo-*
(48) *derne Staats-Idee*, 2e éd., La Haye, 1919, p. 278 et s.; P. Q. WRIGHT, *The enforcement of international Law through municipal Law in the United States*, dans les « *Studies in the Social Sciences* » de l'Université d'Illinois, vol. V, 1916; le même, *Conflicts of international Law with national Law and Ordinances*, dans l' « *American Journal of international Law* », vol. XI, 1917, p. 1 et s.; le même, *International Law in its relation to constitutional Law*, ibid., vol. XVII, 1923, p. 234 et s.; A. VERDROSS, *Die Völkerrechtswidrige Kriegshandlung und der Strafanspruch der Staaten*, Berlin, 1920, p. 34 et s.; le même, *Die Einheit des rechtlichen Weltbildes*, cit.; le même, *Die Verfassung der Völkerrechtsgemeinschaft*, cit., p. 33

et s.; H. KELSEN, *Das Problem der Souveränität*, cit., chap. VI, p. 120 et s.; le même, *Allgemeine Staatslehre*, Berlin, 1925, p. 119 et s.; le même, *Les rapports de système entre le droit interne et le droit international public*, dans le « *Recueil des cours de l'Académie de droit international* », 1926, vol. IV, p. 231-331; L. WITTMAYER, *Völkerrecht und Staatsrecht*, dans la « *Zeitschrift für Völkerrecht* », vol. XIII, 1924, p. 1 et s.; J. KUNZ, *Landesrecht und Völkerrecht*, dans le « *Wörterbuch des Völkerrechts* » de K. STRUPP, vol. I, p. 787 et s.; G. A. WALZ, *Die Abänderung Völkerrechtsgemässen Landesrechts : grundsätzliche Untersuchungen zum englischen, amerikanischen, deutschen und oesterreichischen Recht*, dans les « *Völkerrechtsfragen* », publiées par H. POHL et M. WENZEL, n° 21, Berlin, 1927.

La question des rapports entre le droit international et le droit interne a pris une place de premier rang dans la littérature moderne à partir de l'ouvrage fondamental de TRIEPEL (1899).

Contre la conception de la séparation absolue et complète des deux ordres juridiques, soutenue par cet auteur et appliquée avec un grand succès à la solution de certains problèmes fondamentaux, s'est manifestée récemment une conception qu'on a convenu d'appeler la conception moniste, pour la raison qu'elle affirme l'unité, non seulement conceptuelle, mais réelle, de tout le droit.

(49) La théorie dont nous parlons prend, à son tour, deux formes assez différentes, suivant qu'elle considère le droit international comme une dérivation ou une délégation du droit interne — c'est ce que l'on appelle le primat du droit interne — soit, au contraire, qu'elle considère le droit interne comme une dérivation ou délégation du droit international — c'est ce que l'on appelle le primat du droit international.

La thèse de la suprématie du droit interne est en substance la doctrine connue de l'auto-limitation de l'Etat. Ainsi que HEGEL l'avait nettement aperçu, elle réduit le droit international à un droit étatique relatif aux rapports avec les autres Etats. Il est évident que, dans cette conception, il n'y a plus lieu de parler

des rapports entre le droit international et le droit interne, mais tout au plus des rapports entre deux catégories distinctes de normes internes.

Il n'en est pas ainsi dans la thèse de la suprématie du droit international, correctement entendue. Ainsi qu'on l'a vu précédemment, le droit international est supérieur à l'Etat en ce sens qu'il dérive d'un principe qui s'impose à la volonté de l'Etat. D'un autre côté cependant, il n'est pas moins vrai que le droit international présuppose l'Etat, c'est-à-dire le droit interne, parce que l'Etat, tout en ne s'identifiant pas avec l'ordre juridique, n'est pas concevable sans lui. Il le présuppose, dirons-nous, non pas historiquement, mais logiquement, parce que les normes internationales, à commencer par la norme fondamentale *pacta sunt servanda*, ne sont possibles que pour autant qu'elles s'appuient sur des normes internes.

La solution de cette antithèse réside en ce que le droit international est supérieur à l'Etat en ce sens qu'il constitue une limite juridique de sa puissance, mais non pas dans le sens que la puissance de l'Etat soit une délégation du droit international; cette dernière thèse, qui, d'ailleurs, n'est pas logiquement nécessaire, a contre elle, non seulement l'expérience historique, mais encore et principalement la conviction des Etats, auxquels rien ne répugne davantage que l'idée d'exercer un pouvoir à eux concédé par l'ordre international.

Il résulte de tout ceci que la norme fondamentale, de laquelle émane tout ordre juridique interne, a en elle-même, à titre originaire et non dérivé, la *vis obligandi*. Emanant de normes fondamentales autonomes, le droit international et le droit interne sont, par suite, des ordres séparés.

(50) Il suit de ce principe : *A*) qu'il ne peut pas exister de normes internationales émanées dans la forme de normes internes

ou de normes internes obligatoires en vertu de la norme fondamentale de l'ordre international; *B*) que les normes internationales ne peuvent pas influer sur la valeur obligatoire des normes internes et *vice versa; C*) qu'il ne peut pas y avoir de conflit, au sens propre, entre le droit international et le droit interne; *D*) que le droit international peut néanmoins renvoyer au droit interne et celui-ci au droit international.

Examinons maintenant chacun de ces points.

A) — La norme fondamentale, suivant laquelle les Etats doivent se comporter comme ils en sont convenus avec les autres Etats, constitue le criterium qui détermine quelles sont les normes qui composent l'ordre juridique international et qui différencie formellement ces normes de celles appartenant aux divers ordres juridiques internes, encore que ces dernières puissent à certains égards toucher aux rapports entre les Etats. Les premières seulement, ne pouvant pas être abrogées ou modifiées sinon avec le concours de la volonté de tous les sujets qui ont participé à l'accord ou dans des cas et suivant des modes prévus par d'autres normes de l'ordre international, expriment une limite juridique de la liberté de l'Etat par rapport aux autres Etats; les secondes, au contraire, appartenant à un ordre juridique étatique et pouvant toujours être abrogées ou modifiées par la volonté qui établit cet ordre, n'expriment pas une obligation de l'Etat envers un autre Etat, l'Etat étant pris dans la conception unitaire qui est propre aux relations internationales.

Par exemple, un législateur peut imposer par ses dispositions propres des obligations relatives à la manière dont l'Etat doit se comporter à l'égard d'autres Etats; par exemple, en interdisant aux juges de connaître des litiges intéressant les

agents diplomatiques étrangers, en ordonnant l'arrestation d'individus commettant un délit envers un Etat étranger, etc.
(51) Mais ces normes, que certains auteurs groupent sous le titre de « droit étatique externe » ou de « droit étatique relatif aux rapports avec l'étranger », sont des normes internes comme toutes les autres, encore qu'elles concernent des rapports internationaux; elles sont bien différentes, comme on le voit, de celles qui s'établissent dans les mêmes matières par le moyen des conventions des Etats. Ainsi les accords par lesquels deux Etats conviennent d'exempter de leur juridiction réciproque les agents diplomatiques, ou d'arrêter et de se remettre réciproquement certains délinquants (normes internationales), sont tout autre chose que l'ordre donné aux juges de ne pas exercer la juridiction à l'égard des agents diplomatiques, ou que l'ordre d'arrêter et de remettre à l'autorité étrangère ceux qui commettent certains délits (normes internes) : les premières obligent en vertu du principe *pacta sunt servanda* et ne peuvent pas être abrogées sinon suivant les modes établis par le droit international; les dernières, au contraire, obligent, en vertu de la règle qui impose d'obéir aux commandements du législateur et elles peuvent être abrogées suivant les modes établis par le droit public interne de la communauté dont il s'agit.

Il arrive de même qu'un législateur applique ses propres règles également à un Etat étranger, en faisant de lui un sujet de droits et de devoirs dans son propre ordre juridique : par exemple, en vertu de l'article 3 du Code civil italien, un Etat étranger peut acquérir des biens, passer des contrats, recueillir des successions en Italie et ainsi de suite. Il se peut également que, dans un ordre juridique interne déterminé, un Etat entre en rapports de droit avec un autre Etat; par exemple

si un Etat achète à un autre Etat un palais ou obtient de lui la concession de construire ou d'exploiter des lignes de chemin de fer, etc.

Il n'est pas difficile de voir que dans ces cas le mot « Etat » désigne un sujet juridique différent de celui auquel se réfère le même mot en droit international. Ici, comme dans beaucoup d'autres occasions, la considération de l'identité de substance
(52) du *substratum* de fait, qui sert de base à la personnification (ce type donné d'organisation sociale), a prévalu sur les exigences d'une considération rigoureusement normative, laquelle est le propre de la science du droit qui, partant du concept que la personnalité exprime une corrélation entre une entité et un ordre juridique déterminé, ne peut pas ne pas voir deux sujets différents là où le langage commun semble en désigner un seul.

La distinction apparaît d'ailleurs clairement si l'on compare les normes internes dont nous parlons avec d'autres normes, relatives aux mêmes matières, qui existent ou peuvent exister dans l'ordre international. Si, par exemple, nous admettons que les Etats sont obligés à s'accorder réciproquement l'exemption de la juridiction civile, la norme relative à ce point peut être formulée ainsi : l'Etat, sujet du droit international, est obligé envers les autres Etats, sujets du droit international, à accorder l'exemption de juridiction à l'Etat (étranger) sujet de droit interne. A la vérité, l'exemption de la juridiction civile n'aurait pas de sens par rapport à l'Etat sujet du droit international, quoiqu'elle soit parfaitement concevable à l'égard d'une entité soumise à la loi dont les tribunaux sont appelés à faire l'application à des cas concrets. On peut dire la même chose d'une norme générale qui oblige les Etats à se reconnaître comme des sujets possibles dans l'ordre juridique respectif, ou d'un traité par lequel deux Etats conviennent de s'accorder le

droit d'acquérir des biens immobiliers ou de recueillir les successions vacantes de leurs sujets respectifs sur le territoire de l'autre. Toutes ces normes, étant des normes internationales, constituent un lien et un titre pour les Etats dans leur unité, sans distinguer entre la fonction législative et les autres; on peut même dire, en un certain sens, qu'elles constituent une limite juridique de la fonction législative. Au contraire, les normes internes qui sanctionnent l'immunité de juridiction de l'Etat étranger ou qui lui reconnaissent certains droits, comme celui d'acquérir des biens immobiliers ou de succéder à ses propres sujets, concernent l'Etat seulement dans la mesure où
(53) il déploie une activité soumise à la loi. Si le rapport s'établit entre deux Etats, tous deux, en tant que sujets dudit rapport, sont également subordonnés aux normes établies par le législateur : l'Etat qui acquiert un immeuble d'un autre Etat ou qui en obtient une concession administrative, agit comme pourrait le faire un particulier quelconque, membre de la communauté étatique et l'Etat vendeur ou qui accorde la concession ne se trouve pas, au point de vue juridique, dans une position différente de celle où il se trouverait si l'acquéreur ou le concessionnaire était un individu quelconque : tous deux se soumettent sans condition aux dispositions de la loi, car c'est en vertu de ces dispositions que la déclaration de vouloir acheter ou vendre l'immeuble, de vouloir obtenir ou accorder la concession, peuvent produire les conséquences juridiques qui sont le propre de pareilles déclarations.

B) — Du principe que toute norme n'a de caractère juridique que dans l'ordre dont elle fait partie, dérive la séparation nette entre le droit international et le droit interne en ce qui concerne le caractère obligatoire de leurs normes respectives : les

normes internationales n'ont d'efficacité que dans les rapports entre les sujets de l'ordre international; les normes internes n'ont d'efficacité que dans l'ordre étatique auquel elles appartiennent. Si une norme interne prescrit une chose contraire aux devoirs internationaux de l'Etat, — par exemple si elle prescrit d'exercer la juridiction dans des cas où l'Etat est internationalement tenu de ne pas l'exercer, — cette circonstance n'influe pas le moins du monde sur la valeur obligatoire de la loi dans le droit interne, comme, d'autre part, c'est un principe universellement reconnu que les dispositions des lois internes ou leurs lacunes, ne peuvent pas être invoquées par l'Etat pour se soustraire à l'accomplissement d'obligations internationales ou pour se dérober à la responsabilité dérivant du non-accomplissement de ces obligations.

D'une manière analogue, les conditions de validité et la durée des normes internationales dépendent exclusivement du droit international, et les conditions de validité et la durée des normes internes dépendent exclusivement du droit interne,
(54) même si les normes internes trouvent leur occasion et leur raison d'être dans un rapport international : cela n'empêche pas, bien entendu, que les législateurs adoptent des procédures convenables pour faire coïncider la durée et l'efficacité des normes internes avec la durée et l'efficacité des normes internationales desquelles elles tirent leur raison d'être.

Le principe que l'efficacité obligatoire des normes internes est complètement indépendante de leur plus ou moins de conformité avec les devoirs internationaux de l'Etat, n'empêche pas que l'on tienne compte de ces devoirs dans l'interprétation de ces normes, car il est certainement logique de présumer que l'Etat veut se comporter de la manière requise par les devoirs qu'il a assumés envers les autres Etats. De là le prin-

cipe, généralement admis, en vertu duquel, lorsque deux ou plusieurs interprétations d'une même norme sont possibles, on doit préférer l'interprétation qui permet l'accomplissement des devoirs internationaux de l'Etat. Mais si une interprétation correcte de la norme dans ce sens n'est pas possible, elle devra être appliquée pour ce qu'elle est, quelles que soient les conséquences qui en peuvent dériver dans les rapports de l'Etat avec d'autres Etats.

C) — Il dérive du même principe qu'il ne peut pas y avoir de conflit entre des règles appartenant à des ordres juridiques différents et, par suite, notamment entre le droit international et le droit interne. Parler de conflit entre le droit international et le droit interne est aussi inexact que de parler de conflit entre les lois des différents Etats : en réalité un conflit entre normes appartenant à des ordres juridiques différents ne peut être affirmé que d'un point de vue étranger à l'un et à l'autre tout à la fois; c'est-à-dire d'un point de vue qui n'est pas celui de la science du droit comme discipline normative. Au contraire, puisque les normes internationales constituent une limite juridique de l'activité de l'Etat considéré comme unité et par suite également de l'Etat comme législateur, l'activité législative est aussi un objet susceptible d'être apprécié
(55) suivant les critères du droit international; non comme activité législative, mais comme attitude du sujet auquel l'appréciation se rapporte (Comp. : Cour permanente de justice internationale, arrêt n° 7, 25 mai 1926, *Publications de la Cour permanente de justice internationale*, série A, n° 7, p. 19).

En ce sens, mais en ce sens seulement, on peut parler d'une *activité législative imposée par le droit international*, pour désigner les normes dans lesquelles se concrétise l'exécution

d'une obligation imposée à l'Etat par le droit international (par exemple les normes qui empêchent d'accomplir des actes de juridiction dans les hôtels des Légations étrangères); on peut parler d'*activité législative permise par le droit international*, pour désigner les normes dans lesquelles se concrétise l'exercice d'une faculté déterminée accordée à l'Etat par le droit international (par exemple les normes qui autorisent les Consuls à exercer des fonctions administratives ou juridictionnelles à l'étranger); on peut parler d'*activité législative interdite par le droit international*, pour désigner les normes dans lesquelles se concrétise une action ou une inaction de l'Etat contraire aux devoirs internationaux (par exemple les normes internes interdisant l'extradition dans des cas où l'Etat s'est engagé à l'accorder).

Ces trois catégories de normes internes constituent ce que l'on a coutume d'appeler le *droit interne internationalement relevant* : le reste de l'activité législative est *internationalement irrelevant*, en ce sens que dans cette activité législative ne se concrétise pas une attitude de l'Etat imposée, interdite ou permise par des normes internationales spéciales. Cependant même cette activité, comme toute activité de l'Etat, est protégée par le droit international dans ce sens qu'il interdit aux autres Etats de limiter, sans un titre juridique particulier, le libre développement de ladite activité. En outre il se peut que cette activité ne soit pas internationalement indifférente : beaucoup de parties du droit interne touchent aux intérêts d'autres Etats, bien qu'elles n'aient aucun rapport avec les devoirs ou les droits de l'Etat (telles sont certaines normes relatives à la condition juridique des étrangers, à l'exécution des juge-
(56) ments étrangers, à l'exercice de la juridiction civile ou pénale à l'égard des étrangers, etc.).

Peut-être n'est-il pas superflu de répéter que l'appréciation sus-indiquée, en exprimant une corrélation entre une attitude de l'Etat et les normes internationales, existe seulement dans l'ordre juridique international, et n'a aucune pertinence, aucun caractère relevant dans l'ordre interne. Si le droit international et le droit interne envisagent un même fait pour lui rattacher des effets juridiques, la circonstance que les effets qu'y rattachent les normes internes sont en contradiction avec les devoirs internationaux de l'Etat (c'est ce que l'on appelle droit interne contraire au droit international) n'a aucune influence sur l'appréciation du fait lui-même : le refus de l'extradition sur la base d'une norme interne qui, dans un cas donné, interdit d'arrêter le coupable pour le remettre à l'autorité étrangère, alors que le traité impose précisément l'obligation de le remettre, est un acte légitime dans l'ordre interne, un acte illégitime dans l'ordre international, tout comme un même contrat peut être valable au regard de l'ordre juridique italien et nul au regard de l'ordre juridique français. Il n'y a pas là conflit de normes, mais simplement diversité d'appréciation du même fait dans des ordres juridiques différents.

D) — Un ordre juridique peut cependant se référer à un autre ordre juridique; il en est ainsi de deux façons différentes, suivant que le rattachement implique réception de normes en vigueur dans l'ordre étranger, normes qui deviennent ainsi des normes propres à l'ordre qui les reçoit; ou bien il peut y avoir simplement recours aux règles juridiques d'un autre ordre, comme telles et parce que telles, dans le seul but de faire de ces règles la condition d'application de ses propres normes. Dans le premier cas, on parle de *renvoi réceptif ou matériel;* dans le second cas, on parle de *renvoi non réceptif ou formel.*

Les cas de renvoi non réceptif du droit international au droit interne et du droit interne au droit international sont extrême-
(57) ment fréquents. Ainsi, par exemple, quand les normes internationales établissent des droits et des devoirs des Etats relativement au traitement de leurs sujets respectifs, elles se réfèrent aux lois sur la nationalité en vigueur dans les pays intéressés; ainsi, quand les normes internationales établissent des droits et des devoirs concernant l'admission dans les eaux territoriales et le traitement des navires marchands, elles renvoient aux règles internes qui déterminent ce que l'on appelle la « nationalité » de ces navires; ainsi, quand les normes internationales imposent le devoir de protéger les œuvres littéraires ou artistiques qui ont obtenu une protection dans le pays d'origine, elles renvoient aux règles qui fixent les conditions et les formalités nécessaires pour obtenir la protection desdites œuvres, etc. De même, si une loi parle de « personnes bénéficiant du privilège d'exterritorialité », elle renvoie au droit international pour déterminer quelles sont ces personnes; une loi, qui parle de « personnes revêtues du caractère diplomatique » ou plus simplement « d'agents diplomatiques », renvoie au droit international pour établir quelles personnes ont le caractère diplomatique; une loi qui se réfère aux « actes accomplis en temps de guerre » renvoie au droit international pour déterminer ce qu'il faut entendre par guerre, quand commence et quand finit l'état de guerre; une loi qui envisage l'hypothèse de « transport d'objets considérés comme contrebande de guerre », fait appel au droit international pour déterminer quelles marchandises sont contrebande de guerre, etc. Dans tous ces cas, et dans un très grand nombre d'autres analogues, le renvoi au droit interne ou au droit international tend à établir les conditions de l'applicabilité des normes internationa-

les dans le premier cas, des normes internes dans le second : le renvoi qu'un ordre juridique fait à des normes d'un autre ordre juridique est fondé sur l'idée que ces normes sont et demeurent des normes propres de l'ordre auquel on renvoie et que c'est en vue de l'existence de ces normes dans ledit ordre, en tant que tel, que certaines règles sont applicables.

Sensiblement plus délicat et plus controversé est le cas du renvoi avec réception. Une conception largement répandue et qui a trouvé sa formule la plus nette dans la jurisprudence an-
(58) glaise et nord-américaine (et également dans l'article 4 de la Constitution allemande du 11 août 1919 et dans la Constitution autrichienne de 1920) considère que le droit international, dans sa totalité ou au moins dans quelques parties, entre dans le droit interne et devient à ce titre obligatoire pour les organes de l'Etat, pour les particuliers, et, en général, pour tous les sujets de cet ordre juridique déterminé (*international Law is a part of the Law of the land*).

Contre cette conception, une partie de la doctrine récente, spécialement en Allemagne et en Italie, a fait valoir la séparation complète et absolue des deux ordres juridiques international et interne, et a déduit de cette séparation l'impossibilité d'une réception de normes internationales dans le droit interne : sans doute, dans tout ordre étatique, il y aurait des normes juridiques établies tacitement, en conséquence de la volonté de l'Etat d'observer le droit international, et ces normes correspondraient aux normes internationales; mais ces normes seraient nécessairement distinctes des normes internationales, non seulement par leur valeur formelle, mais aussi par les sujets auxquels elles s'adressent et par leur contenu.

Les deux théories sont peut-être moins éloignées qu'on ne l'a cru généralement jusqu'ici. Il convient de constater, avant

tout, qu'elles concordent en ce qu'elles admettent l'existence d'un complexe de normes qui valent dans les ordres juridiques territoriaux particuliers et qui assurent l'observation de certains devoirs internationaux. La différence porte sur l'explication juridique du fait : s'agit-il d'une réception de normes internationales dans le droit interne ou s'agit-il d'une émanation tacite de normes internes correspondant à des normes internationales ?

A ce propos, observons avant tout que le principe suivant lequel le droit international fait partie du droit interne de tout Etat, est bien loin d'être pris dans le sens général et absolu que comporteraient les mots : il s'applique de préférence au droit international coutumier et la valeur qu'on lui attribue dans
(59) le cas de conflit éventuel avec des actes législatifs, qui l'emportent en tout cas sur des principes de droit international, en affaiblit d'une façon notable la portée littérale; ce point est clair surtout dans les plus récentes décisions des Cours anglaises (affaire du « *Zamora* », *Rivista di dir. inter.*, vol. XI, 1917, p. 418). Il y a lieu d'ajouter que, dans plusieurs occasions, le principe a été invoqué surtout dans un but politique : l'affirmation énergique que l'Etat entend observer et faire observer le droit international.

D'autre part, étant donnée la séparation des ordres juridiques, toute réception est un acte d'*établissement de normes*. La réception, de plus, implique nécessairement une transformation des normes reçues, qui va au delà de la pure valeur formelle. Avant tout, toute norme s'adresse aux sujets de l'ordre juridique dans lequel elle est en vigueur; et puisque la qualité de sujet juridique est une corrélation entre une entité et les normes qui composent un ordre juridique donné, ainsi le seul fait qu'une norme est reçue dans un ordre juridique, im-

plique que cette norme vaut pour des sujets différents de ceux pour lesquels elle valait dans l'ordre antérieur. Ajoutons que toute norme juridique ne peut que s'adapter au système juridique dont elle fait partie, qui de différentes manières réagit sur son contenu, soit en l'étendant, soit en le restreignant, si bien que la même norme, lorsqu'elle figure dans deux ordres juridiques différents, a ou peut avoir une signification différente. Une transformation, non seulement formelle, mais même substantielle, est donc incluse dans le concept même de réception; c'est pourquoi il ne semble pas exact de déduire l'impossibilité de la réception du degré de transformation qui est nécessaire dans les normes ayant fait l'objet d'une réception.

Si l'on applique ces idées à notre cas, on peut conclure que rien n'exclut la possibilité de la réception de normes internationales dans le droit interne, à condition qu'il soit bien entendu que la réception : *a*) change la *valeur formelle* de la norme; celle-ci devient juridique dans l'ordre qui l'a reçue, et ses rapports avec les autres normes qui composent cet ordre juridique se déterminent, en conséquence, suivant les principes
(60) propres de ce même ordre juridique; *b*) la réception change les *destinataires* de la norme qui seront désormais les sujets de l'ordre juridique dans lequel cette norme est entrée pour en faire partie; *c*) la réception change plus ou moins le *contenu* de la norme par rapport à celui qu'elle avait dans l'ordre international, compte étant tenu du but de la réception, des sujets pour lesquels elle vaut et du système dont elle est devenue un élément.

Le cas le plus important de réception concerne les normes du droit international commun coutumier, c'est-à-dire du droit qui vaut d'une façon générale pour tous les Etats appartenant à la communauté internationale, comme différents principes

du droit diplomatique, du droit maritime, etc. Ces normes ne pourraient pas être observées sans l'existence de normes correspondantes propres des différents ordres; par exemple les normes qui obligent l'Etat à exempter les agents diplomatiques de sa juridiction, supposent des normes internes correspondantes qui obligent ou autorisent les juges à ne pas exercer cette juridiction; les normes qui obligent l'Etat à garantir aux étrangers admis sur le territoire un minimum de protection juridique, supposent des normes internes correspondantes qui accordent à l'étranger le droit d'accès aux tribunaux, le droit de réclamer la réparation des dommages subis, etc., et ainsi de suite. La réception des normes internationales, qui se compénètre avec la volonté de l'Etat de les observer, fournit l'explication la plus simple de l'existence de ces normes internes. Quant au droit international résultant de traités, le problème se présente dans des termes différents et sera examiné ailleurs.

Une réception de normes internes dans le droit international peut aussi avoir certainement lieu dans le sens déjà indiqué si deux ou plusieurs Etats acceptent comme contenu d'un de leurs accords des normes propres à un ordre juridique interne. L'histoire du droit maritime pourrait peut-être démontrer la réception dans les coutumes ou dans les traités internationaux de principes propres au Consulat de la mer ou à l'Ordonnance
(61) française de 1681. Triepel rappelle l'article 2 de l'acte de la Confédération rhénane du 12 juillet 1806, qui vise expressément et maintient en vigueur dans les rapports entre les confédérés certaines dispositions d'une loi de l'Empire germanique.

Mais on ne peut pas parler de réception alors que, et c'est le cas de beaucoup le plus fréquent, le droit interne, par le moyen d'influences scientifiques ou pratiques de caractère di-

vers, détermine certaines tendances ou certains développements du droit international : de ce genre est l'action exercée par le droit romain sur la doctrine des mutations territoriales, sur la théorie des traités, etc.; de ce genre est celle exercée par la loi belge de 1856 sur l'extradition; ou encore celle exercée par les instructions américaines de 1863 sur les lois de la guerre, et ainsi de suite. Dans aucun de ces cas il n'y a réception de normes internes comme telles, encore que le contenu des normes internationales en dérive plus ou moins directement.

CHAPITRE III

SOURCES DU DROIT INTERNATIONAL

(62) Bibliographie. — C. Bergbohm, *Staatsverträge und Gesetze als Quellen des Völkerrechts*, Dorpat, 1877; F. von Holtzendorff, *Die Quellen des Völkerrechts*, dans le tome Ier du « *Handbuch des Völkerrechts* », p. 77-155; F. Pollock, *The sources of international law*, dans « *The Law Quarterly Review* », vol. XVIII, 1902, p. 418 et s.; E. Maxey, *Treaties as a source of international law*, dans « *Albany Law Journal* », 1906, p. 88; A. Cavaglieri, *La consuetudine giuridica internazionale*, Padoue, 1907; F. Stoerk, *Völkerrecht und Völkercourtoisie*, dans la « *Festschrift* » en l'honneur de P. Laband, Zürich, 1908, vol. I, p. 129 et s.; G. Diena, *Considerazioni critiche su alcune teorie del diritto internazionale*, I : *Le fonti*, Turin, 1908; M. Huber, *Beiträge zur Kenntnis der soziologischen Grundlagen des Völkerrechts*, dans « *Das öffentliche Recht der Gegenwart : Jahrbuch hrsg.* von M. Huber, G. Jellinek, P. Laband, R. Piloty, vol. IV, Tübingen, 1910, p. 56-134; nouvelle impression, sans changements, dans les « *Internationalrechtliche Abhandlungen* », publiées par H. Kraus, *Zweite Abhandlung*, Berlin, 1928; M. Huber, *Die soziologischen Grundlagen des Völkerrechts*, dans l' « *Archiv für Rechts-und Wirtschaftsphilosophie* », vol. IV, 1911, p. 21 et s.; P. Heilborn, *Grundbegriffe des Völkerrechts*, chap. II : *Die Völkerrechtsquellen*, dans le « *Handbuch des Völkerrechts* » de Stier-Somlo, Stuttgart, 1912; le même, *Les sources du droit international*, dans le « *Recueil des cours de l'Académie de droit international* », 1926, vol. I, p. 5-63; G. Salvioli, *Sulla teoria dell'accordo in diritto internazionale*, extrait de « *Diritto e Giurisprudenza* », vol. XXIX, 1914; L. Oppenheim, *Zur Lehre vom internationalen Gewohnheitsrecht*, dans « *Niemeyer's Zeitschrift für internationales Recht* », vol. XXV, 1915, p. 1 et s.; T. Perassi, *Teoria dommatica delle fonti di norme giuridiche in diritto internazionale*,
(63) dans la « *Rivista di diritto internazionale* », vol. XI, 1917, p. 195 et s.; H. Kelsen, *Das Problem der Souveränität*, etc., spécialement paragraphe 33; P. E. Cobbett, *The consent of States and the sources of the law of nations*, dans le « *British Year Book of international law* », vol. VI, 1925, p. 20 et s.; A. Verdross, *Völkerrechtsquellen*, dans le « *Wörterbuch des Völkerrechts* » de K. Strupp, vol. III, 1926; G. Balladore Pallieri, *La forza*

obligatoria della consuetudine internazionale, dans la « *Rivista di diritto internazionale* », XXe année, 1928, p. 338-374.

Les promesses que les Etats se font de se comporter d'une façon déterminée dans des hypothèses de fait déterminées, ont leur cause première dans les besoins concrets et les intérêts de ces mêmes Etats, ou dans des exigences idéales de justice qui sont, à un moment donné, diffuses dans la conscience sociale. Tous ces éléments fournissent la matière des dispositions juridiques concrètes, en sont la source éloignée et indirecte, la source *dans le sens matériel*.

La source directe, ou source *dans le sens formel*, des normes juridiques est constituée par les manifestations de volonté auxquelles la norme fondamentale de l'ordre juridique attribue la valeur de règles obligatoires pour la conduite des membres de la communauté. Ces manifestations de volonté traduisent en normes positives, en éléments du système juridique, les critères et les exigences qui jaillissent de la réalité des choses et de la conscience sociale; mais le droit, comme système de normes, existe seulement quand cette traduction est un fait accompli et dans les limites où elle est un fait accompli. Cette conception, par laquelle la science actuelle du droit se distingue des vieilles conceptions, plus ou moins dominées par l'idée d'un faux droit naturel, vaut pleinement également dans notre domaine : le droit international se constitue par le moyen d'accords entre les Etats qui tirent leur valeur obligatoire de la règle *pacta sunt servanda* et il existe seulement dans les limites où des accords de ce genre sont intervenus.

Les accords entre les Etats résultent généralement, ou bien de déclarations explicites de leur volonté concordante d'ob-
(64) server certaines normes, ou du fait même qu'ils les observent comme des normes obligatoires. La déclaration expresse est,

en règle, accompagnée par l'énoncé des normes, tandis que, si l'accord résulte seulement des faits, le contenu de ces normes doit être tiré de ces faits et spécialement de leur répétition (usage). La déclaration explicite de la volonté concordante de deux ou plusieurs Etats d'observer une manière donnée de se conduire à l'égard les uns des autres prend le nom de *traité international* : l'accord tacite se manifeste spécialement dans la *coutume*. Les traités et les coutumes sont en conséquence les modes ordinaires de l'établissement des règles qui composent l'ordre juridique international.

Il convient ici, pour éviter des équivoques, de préciser tout de suite qu'en disant que les normes juridiques internationales se constituent par le moyen de traités et de coutumes, on n'entend en aucune façon déclarer qu'il n'y ait que les règles écrites dans les traités ou résultant d'un usage déterminé qui constituent l'ordre juridique international. Les présuppositions logiques et les conséquences logiques nécessaires des normes ainsi établies en font également partie, parce que la volonté d'observer une norme ou un complexe de normes indique la volonté d'observer également les normes sans lesquelles les premières n'auraient pas de sens, ou celles qui y sont logiquement comprises. Les règles de ce genre, auxquelles on peut donner le nom de *règles constructives*, sont un élément essentiel de tout ordre juridique et du nôtre également.

Ce point étant indiqué, examinons tour à tour les deux modes d'établissement des normes juridiques internationales.

A) L'exposé des règles relatives à la *stipulation des traités internationaux* sera mieux à sa place ailleurs; il serait prématuré de s'en occuper à cet endroit.

La question si discutée du fondement du *caractère obliga-*

toire des traités est en général mal posée, parce que l'on confond deux points de vue nettement différents. Du point de vue *normatif*, qui est le point de vue propre à la science du droit, le
(65) problème se pose dans les termes suivants : pourquoi les traités internationaux *doivent-ils être observés ?* La réponse, nous le savons déjà, est donnée par la règle *pacta sunt servanda :* les Etats doivent se comporter réciproquement de la manière convenue; norme première, au delà de laquelle il n'est pas possible de trouver une autre norme qui en explique le caractère juridique, et que par suite la science du droit prend comme une hypothèse ou un postulat indémontrable. Il y a d'autre part le point de vue *explicatif*, qui est celui de la sociologie et de la politique : ce point de vue consiste à se demander pourquoi les traités internationaux *sont en fait généralement observés.* Et ici il est clair qu'il peut y avoir à cela de multiples raisons, variables suivant les temps et les lieux, qui, en substance, se résument dans l'existence d'un complexe d'intérêts et d'exigences diverses qui poussent les Etats à maintenir leurs engagements.

Les traités internationaux sont conclus parfois entre un nombre plus ou moins grand d'Etats, parce qu'ils pourvoient à des besoins communs à tous (*traités collectifs*); plus souvent ils sont conclus entre deux Etats (*traités particuliers*). En tout cas, le champ du caractère obligatoire des traités internationaux est nettement déterminé par le nombre des Etats qui y participent. A l'effet de faciliter l'extension ou la restriction de la sphère d'efficacité des normes, à mesure que s'étendent ou que se restreignent les intérêts auxquels elles répondent, une coutume fréquente consiste à stipuler dans les traités collectifs la faculté *d'accession* de nouveaux Etats, et d'autre part, la faculté de *retraite unilatérale* ou de *dénonciation*, de telle

sorte que tout Etat puisse, lorsque certaines conditions sont réunies et en observant certaines formalités, devenir partie au traité ou se dégager légalement de l'obligation d'observer ce traité (*traités ouverts*, par opposition aux *traités fermés*, dans lesquels, ces traités étant conclus *intuitu personae*, les parties sont, dès le principe, rigoureusement déterminées).

L'entrée en vigueur et la durée des traités dépendent entièrement de la volonté des Etats qui les concluent : ils peu-
(66) vent fixer des délais pour leur commencement et pour leur terminaison, des conditions, des limitations territoriales, des réserves, etc., ainsi qu'on l'exposera en lieu et place.

Les traités internationaux jouent le plus grand rôle dans le règlement des rapports entre Etats : d'où la nécessité de connaître les recueils de ces traités. Très utile à cet égard, est la récente publication de D. P. MYERS, *Manual of collection of treaties and of collections relating to treaties*, Cambridge, Mass. 1922. Contentons-nous ici de très brèves indications.

En général, chaque Etat possède un ou plusieurs recueils, officiels ou non, des traités qui sont ou qui ont été en vigueur pour lui (*recueils spéciaux*). Pour l'Italie : *Traités publics de la Royale Maison de Savoie avec les Puissances étrangères depuis la paix de Cateau-Cambrésis jusqu'à nos jours*, 8 vol., Turin, 1836-1861; *Raccolta dei trattati e delle convenzioni conchiuse fra il Regno d'Italia ed i Governi esteri;* recueil établi par les soins du ministère des Affaires étrangères, Turin-Florence-Rome, 1865 et s. (ce recueil, aujourd'hui assez arriéré, peut être en partie complété par les deux recueils suivants : *I trattati commerciali del Regno d'Italia*, publié par les soins de A. GIANNINI, Rome, 1924 et s.; *I trattati di commercio fra l'Italia e gli altri Stati stipulati dopo il* 31 *luglio* 1914 *e fino al* 30 *settembre* 1927, publié par les soins du Ministère de l'Economie

nationale, 4 vol., Rome, 1927); L. PALMA, *Trattati e convenzioni in vigore fra il Regno d'Italia ed i Governi esteri*, 2 vol., Turin, 1879 et 1890.

Il y a, en outre, les recueils généraux qui comprennent des traités de tous les Etats. Le recueil qui remonte le plus haut est celui de J. DU MONT, *Corps universel diplomatique du droit des gens; contenant un recueil des traitez d'alliance, de paix, de trève, de neutralité, de commerce... qui ont été faits en Europe, depuis le règne de l'Empereur Charle Magne jusques à présent, avec les capitulations impériales et royales, les sentences arbitrales*, etc..., 8 vol., Amsterdam et La Haye, 1726-1731; il contient les traités depuis l'an 800 jusqu'à 1731. Un supplément en cinq volumes contenant les traités de l'antiquité et divers autres omis dans le précédent recueil, a été établi par J. BARBEYRAC et J. ROUSSET DE MISSY et publié à Amsterdam et La Haye en 1739. Vient ensuite le recueil extrêmement étendu, commencé par G. F. de MARTENS, sous le titre de *Recueil de*
(67) *Traités d'alliance, de paix, de trève, de neutralité, de commerce, de limites, d'échange... depuis 1761 jusqu'à présent* (2e éd., 8 vol., Goettingue, 1817-1835); continué par le *Nouveau Recueil de Traités...*, et, ensuite, par le *Nouveau Recueil général de Traités...* dont la troisième série, dirigée par H. TRIEPEL, est actuellement en cours de publication (Leipzig, 1909 et s.). Pour la période intermédiaire entre les deux recueils on peut faire un usage assez profitable du recueil de WENCK, *Codex juris gentium recentissimi*, Leipzig, 1781-1795, qui contient les traités compris entre 1735 et 1772. — Autres recueils importants : J. J. SCHMAUSS, *Corpus juris gentium academicum*, Leipzig, 1730-1731; C. DE MARTENS et F. DE CUSSY, *Recueil manuel et pratique des traités, conventions..., depuis l'année 1760 jusqu'à l'époque actuelle*, 1re série, Leipzig, 1846-57, 2e série,

Leipzig, 1887-1888; F. W. Ghillany, *Diplomatisches Handbuch. Sammlung der wichtigsten europäischen Friedensschlüsse, Congressacten... vom Westphälischen Frieden bis auf die neueste Zeit*, Nördlingen, 1855-1868; G. de Garden, *Histoire générale des Traités de paix et autres transactions principales entre toutes les Puissances de l'Europe depuis la paix de Westphalie*, 15 vol., Paris, 1848-1887; E. Hertslet, *The Map of Europe by treaty, showing the various political and territorial changes since the general peace of* 1814, 4 vol., Londres, 1875-1891, etc., etc.

L'usage des divers recueils, spécialement des plus anciens, est grandement facilité par l'excellent *Répertoire des traités de paix, de commerce, d'alliance, etc..., conventions et autres actes conclus entre toutes les Puissances du globe principalement depuis la paix de Westphalie jusqu'à nos jours. Table générale des recueils de Dumont, Wenck, Martens, etc., donnant l'indication du volume et de la page du recueil où se trouve le texte de chaque traité*, dressé par Tétot et publié à Paris en deux volumes de 1866 à 1873. Ce *Répertoire* est divisé en deux parties, l'une chronologique, l'autre alphabétique, et comprend les traités de 1493 à 1867. Il a été continué par G. de Ribier, 2 vol., Paris, 1895-1899 : cette continuation embrasse
(68) la période de 1867 à 1897 et est, elle aussi, divisée en deux parties, chronologique et alphabétique.

L'article 18 du Pacte de la Société des Nations dispose que tous les traités qui seront conclus à l'avenir par un membre de la Société devront être immédiatement enregistrés auprès du Secrétariat et publiés par les soins de celui-ci aussitôt que possible : en exécution de cette obligation le secrétariat de la Société des Nations a entrepris la publication d'un Recueil des *traités et des engagements internationaux enregistrés par le*

Secrétariat de la Société des Nations. Jusqu'à septembre 1928 inclusivement 60 volumes avaient été publiés.

Dans ces dernières années, on a fait quelques brefs recueils des traités les plus importants et les plus caractéristiques à l'usage des étudiants : tels sont ceux de M. FLEISCHMANN (*Völkerrechtsquellen*, Halle, 1905), de W. VON ROHLAND (*Völkerrechtsquellen*, Fribourg en B., 1906), de K. STRUPP (*Urkunden zur Geschichte des Völkerrechts*, 2 vol., Gotha, 1911 et un supplément, 1912), de H. POHL et C. SARTORIUS (*Modernes Völkerrecht. Eine Sammlung von Quellen und anderen Urkunden*, Münich, 1922) de J. HARLEY (*Selected documents and material for the study of international Law and relations*, 2e éd., Los Angeles, 1926) et de L. LE FUR et G. CHKLAVER (*Recueil de textes de droit international public*, Paris, 1928).

Il convient finalement d'ajouter que quelques collections se bornent aux traités d'une certaine catégorie, par exemple, les traités relatifs au règlement pacifique des différends internationaux, conclus parmi n'importe quels Etats. Sous ce rapport, il y a lieu de mentionner le *Recueil des traités généraux d'arbitrage* établi par les soins du Bureau international de la Cour permanente d'arbitrage : la troisième série de ce recueil vient de paraître (La Haye, 1928).

B) Il y a *accord tacite* lorsque la volonté des Etats de s'engager à observer réciproquement une conduite donnée résulte des faits. Lorsque cette volonté se manifeste par la constante répétition d'une manière donnée d'agir dans des circonstances données, on parle plus proprement de *coutume* (*tacitum pactum*) : règle observée en fait avec la conviction d'observer une *norme* juridique. Dans les rapports internationaux, il y a une *coutume juridique*, et non pas une simple *règle coutumière*.

lorsque les Etats se comportent en fait d'une certaine manière, en ayant la conviction qu'ils sont obligatoirement tenus de le faire.

Il est inutile de répéter que, du point de vue normatif, la force obligatoire de la coutume dérive, de même que celle des
(69) traités, de la norme fondamentale de l'ordre juridique international *pacta sunt servanda*. Au point de vue des disciplines explicatives, le problème est, en partie, analogue à celui qui se présente pour les traités; en partie, il le dépasse, en pénétrant dans l'analyse de toutes les forces latentes, et, en partie, encore obscures, auxquelles se rattachent la formation et le respect des usages sociaux.

Les accords tacites et, en particulier, les coutumes étant des manifestations spontanées, quasi inconscientes, de certaines exigences de la vie en commun, précèdent historiquement les traités, qui présupposent une coopération volontaire, une œuvre réfléchie, et, par suite, une conscience plus développée des exigences et des fins de la collectivité. Ces accords tacites ont encore aujourd'hui une grande importance dans les rapports internationaux, surtout parce que les principes fondamentaux et généraux du règlement juridique de ces rapports résultent précisément de coutumes, tandis que les traités concernent des matières déterminées et ont, en règle, une sphère d'application plus limitée. Mais il n'est pas vrai de dire, bien que la phrase soit courante, que le droit international est un droit essentiellement coutumier; en réalité, la plus grande partie des rapports entre les Etats est d'ores et déjà réglée par des traités.

Les faits dans lesquels se manifeste l'accord tacite doivent être des *actes des Etats dans le domaine des relations internationales, desquels résulte leur volonté de se comporter réciproquement et obligatoirement d'une certaine manière*.

Reprenons les éléments de cette définition.

Des actes des Etats : c'est-à-dire des actes qui peuvent être juridiquement attribués aux Etats, suivant les règles que nous exposerons plus tard.

Dans le domaine des relations internationales : puisque c'est dans ce domaine qu'est possible l'accord dont il s'agit. Des actes internes ayant leur propre raison d'être dans l'ordre étatique, comme les lois, les jugements, les règlements administratifs, ne sont pas par eux-mêmes des faits révélateurs de la volonté d'un accord international; et ceci, quand même ils
(70) intéressent des Etats étrangers et qu'ils sont substantiellement uniformes dans divers pays. Ainsi, de la concordance de substance des dispositions à l'aide desquelles deux ou plusieurs Etats règlent la reconnaissance et l'exécution des jugements étrangers, on ne peut déduire leur volonté de s'obliger à reconnaître les jugements étrangers à ces conditions déterminées, parce que ces dispositions peuvent être simplement le produit d'une manière identique de voir de plusieurs législateurs dans cette matière donnée. En concours avec d'autres faits appropriés, des actes internes, tels que les lois, les jugements, etc., peuvent néanmoins corroborer la preuve de l'existence d'un accord international tacite.

Au contraire, le fait que les diverses législations suivent des systèmes différents dans des matières intéressant les relations internationales, comme l'exécution des jugements étrangers, l'exercice de la juridiction civile ou pénale à l'égard des étrangers ou pour des faits survenus à l'étranger, la détermination de la nationalité, l'émigration et l'immigration, etc., sans opposition ni réclamation de la part des Etats intéressés, ce fait constitue un puissant argument pour exclure l'existence de règles coutumières internationales dans ces matières.

Desquels résulte la volonté des Etats de se comporter réciproquement et obligatoirement d'une manière donnée. Par suite :

a) Faits concluants, c'est-à-dire tels que l'on en puisse déduire avec sûreté l'existence d'une volonté (faits non équivoques);

b) Faits révélateurs de la volonté de s'obliger à une conduite déterminée à l'égard d'autres Etats : par suite il ne faut pas que ce soit de simples déclarations d'un état de fait qui, comme telles, n'impliquent pas du tout la volonté d'assumer des obligations; ainsi, si un Etat déclare à un autre Etat que, suivant les lois en vigueur, les jugements étrangers seront mis à exécution sans revision au fond — et cela pour profiter ainsi d'un traitement analogue que la loi étrangère subordonne à la condition de réciprocité — on ne peut pas en déduire d'aucune manière un accord des deux Etats pour admettre l'exécution des jugements étrangers sans revision au fond, de telle façon,
(71) que devienne obligatoire l'attitude que chacun d'eux a librement prise et qu'il observe;

c) Faits réciproques, c'est-à-dire tendant à se rencontrer avec des faits correspondants de la part des autres Etats, parce que c'est seulement de cette façon que peut se constituer l'accord;

d) Faits révélateurs de volontés concordantes, encore que différents entre eux, de telle sorte qu'il y ait accord (*consensus*) sur le caractère obligatoire d'une manière donnée de se comporter.

Les deux modes de manifestation de volonté peuvent naturellement se combiner entre eux, de telle sorte qu'il y ait des déclarations explicites de la volonté d'accepter des normes résultant d'accords tacites, ou des acceptations tacites de normes constituées par le moyen d'accords explicites. Il peut de même

arriver qu'un accord donné résulte de la rencontre de deux déclarations, l'une explicite et l'autre tacite.

Il est facile de comprendre comment la détermination de l'existence ou de la portée d'une règle résultant de la manière de se comporter des Etats présente de grandes difficultés. Les données de fait, pour cette détermination, sont fournies par l'histoire, spécialement par l'histoire des relations internationales. A cet égard, les recueils de documents diplomatiques présentent, comme il est naturel, une importance particulière : parmi ces recueils il faut mentionner ceux que tous les gouvernements font de temps en temps pour être communiqués à leurs parlements respectifs et qui sont désignés habituellement par la couleur de leur couverture : ainsi les livres verts italiens, les livres jaunes français, les livres blancs allemands, les livres bleus anglais, les livres rouges autrichiens, etc.

Si la correspondance diplomatique permet d'établir l'attitude prise par les Etats intéressés en ce qui concerne un différend déterminé et d'en extraire certains aspects de leurs convictions juridiques, elle permet, en revanche, rarement de constater la norme juridique appliquée à la solution du différend,
(72) parce que la solution est trop souvent le produit de transactions et de compromis. Plus utiles à cet égard sont les décisions arbitrales, dans lesquelles, de la même façon qu'il arrive pour les décisions judiciaires internes, on trouve souvent exposé ce qui, dans la conviction du juge, est le droit en vigueur.

Une collection complète des arbitrages internationaux, même limitée au XIXe siècle et au premier quart du XXe, demeure encore à faire. Celle de H. La Fontaine (*Pasicrisie internationale. Histoire documentaire des arbitrages internationaux* [1794-1900], Berne, 1902) n'est pas seulement limitée dans le temps, elle est défectueuse également à divers points de vue. Le re-

cueil commencé par A. DE LAPRADELLE et N. POLITIS se propose des buts plus élevés et il saura certainement les atteindre : deux volumes en ont été publiés jusqu'ici; ils contiennent les décisions arbitrales rendues de 1798 à 1872, accompagnées de notes doctrinales, souvent de haute valeur, et de l'exposé documenté de l'histoire du différend et des thèses soutenues par les parties (*Recueil des arbitrages internationaux*, vol. I, Paris, 1905 [1798-1855]; vol. II, Paris, 1923 [1856-1872]). D'autres recueils, tout en étant très remarquables, sont limités à un pays donné ou à une série donnée d'arbitrages. Mentionnons celui de John BASSETT MOORE, contenant tous les arbitrages auxquels ont pris part les Etats-Unis d'Amérique (*History and Digest of the international arbitrations to which the United States has been a party*, 6 vol., Washington, 1898), et ceux de G. G. WILSON (*The Hague Arbitration Cases. Compromis and awards with maps in cases decided under the provisions of the Hague Conventions of* 1899 *and* 1907, Boston-Londres, 1915), de J. B. SCOTT (*The Hague Court Reports, comprising the awards accompanied by syllabi, the agreements for arbitration and other documents in each case submitted to the permanent Court of arbitration and to Commissions of inquiry under the provisions of the Conventions of* 1899 *and* 1907 *for the pacific settlement of international disputes*, New York 1916), et de W. SCHÜCKING (*Das Werk vom Haag*, 2e *série : Die Iudikatur des ständigen Schiedshofs*, von 1899-1913, 3 vol. Münich, 1913-17), contenant les arbitrages déférés à la Cour permanente d'arbitrage instituée en 1899.

(73) Il convient ici de rappeler également les publications de la Cour permanente de justice internationale, instituée, conformément à l'article 14 du Pacte de la Société des Nations, par le Protocole de Genève du 16 décembre 1920. Ces publications

(Leyde, 1922 et s.) se répartissent en six séries : la série *A* contient le recueil des sentences; la série *B* contient le recueil des Avis consultatifs délivrés à la requête du Conseil ou de l'Assemblée de la Société des Nations, conformément aux dispositions de l'article 14 du Pacte; la série *C* contient les documents relatifs à chaque sentence ou à chaque avis consultatif; la série *D* contient les actes et documents concernant l'organisation de la Cour; la série *E* contient le rapport annuel sur le fonctionnement de la Cour; enfin la série *F* contient l'index général des publications de la Cour. Un travail d'ensemble sur l'œuvre de la Cour, qui vient de paraître et qu'il convient de mentionner ici, est celui de B. DE FRANCQUEVILLE, *L'œuvre de la Cour permanente de justice internationale*, 2 vol., Paris, 1928.

Codification du droit international.

BIBLIOGRAPHIE. — Les essais les plus notables de codifications théoriques du droit international sont mentionnés au texte; à cette place on indique seulement quelques-uns des travaux ou articles très nombreux qui examinent d'une manière générale le problème de la codification du droit international et exposent le mouvement en sa faveur : E. NYS, *The codification of international law*, dans le « *American Journal of international law* », vol. V, 1911, p. 871 et s.; A. ALVAREZ, *La codification du droit international*, Paris, 1912; J. DUMAS, *Simple introduction à l'étude du problème de la codification du droit international*, Saint-Imier, 1912; E. LOEWENTHAL, *Grundzüge zur Reform und Codification des Völkerrechts*, 3e éd., Berlin, 1912; J. P. BAKER, *The codification of international law*, dans le « *British Year Book of international law* », vol. V, 1924, p. 38 et s.; CH. DE VISSCHER, *La codification du droit international*, dans le « *Recueil des cours de l'Académie de droit international* », 1925, vol. I, p. 329 et s.; MANLEY
(74) O. HUDSON, *The progressive codification of international law*, dans l' « *American Journal of international law* », vol. XX, 1926, p. 655 et s.; TH. NIEMEYER, *Vom Beruf unserer Zeit zur Kodifikation des Völkerrechts*, dans « *Niemeyer's Zeitschrift für intern. Recht* », vol. XXXVII, 1927, p. 1 et s.; J. URRUTIA, *La codification du droit international*, dans la « *Revue gén. de droit intern. public* », vol. XXXIV, 1927, p. 619 et s., et XXXV. 1928.

p. 153 et s.; K. STRUPP, *Völkrrechts-Kodifikation*, dans la « *Zeitsch. für öffentliches Recht* », vol. VII, 1928, p. 153 et s.

L'analogie entre le traité et la loi, consistant en ce que tous deux comportent la rédaction en formule des normes juridiques adoptées, et les avantages que présente cette fixation, par rapport à l'indétermination qui est le propre de la coutume, ont attiré depuis longtemps l'attention sur l'intérêt que présenterait un code véritable de droit international, c'est-à-dire la fixation par le moyen d'un traité général de la formule complète des normes régulatrices des rapports entre les Etats.

Cette idée, esquissée par BENTHAM, a trouvé, presque au même moment, une tentative de réalisation partielle pendant la Révolution française, dans le célèbre projet de *Déclaration du droit des gens* rédigé par l'abbé GRÉGOIRE, en exécution d'un décret de la Convention nationale du 28 octobre 1792; ce projet, qui comportait 21 articles, devait correspondre dans les rapports internationaux à ce qu'était la « Déclaration des droits de l'homme » dans l'ordre juridique interne : présenté à la Convention en 1793 et en 1795, le projet fut tenu pour dangereux par le Comité de Salut public à raison de la guerre générale dirigée contre la France et il n'eut pas de suites.

Dans la seconde moitié du XIXe siècle, l'idée a séduit différents juristes qui ont élaboré des codifications théoriques du droit international. Ainsi, en Italie : A. PAROLDO (*Saggio di codice del diritto internazionale*, Turin, 1858) et P. FIORE (*Il diritto internazionale codificato e la sua sanzione giuridica*, 1re éd., 1890, 5e éd., Turin, 1915; trad. française de CH. ANTOINE, 2e éd., Paris, 1911; trad. espagnole, Madrid, 1901; trad. anglaise de E. M. BORCHARD, New York, 1918). Dans les autres pays : A. DE DOMIN PETRUSHEVECZ (*Précis d'un code du droit international*, Leipzig, 1861); J. C. BLUNTSCHLI (*Das moderne Völkerrecht der*

(75) *civilisierten Staaten als Rechtsbuch dargestellt*, 3[e] éd., Nördlingen, 1878; trad. française de C. LARDY, 4[e] éd., Paris, 1886); D. DUDLEY FIELD (*Outlines of an international code*, 2[e] éd., New-York-Londres, 1876; trad. française de A. ROLIN, Paris-Gand, 1881; italienne de A. PIERANTONI, Naples, 1874); E. PESSOA (*Projecto de codigo de direito internacional publico*, Rio de Janeiro, 1911); on ne mentionne pas d'autres projets moins connus et, d'une manière générale, de valeur moindre.

Ces projets de codification, différents naturellement quant à leur contenu et quant à leur valeur, ont un caractère commun qui est celui de mêler le droit positif en vigueur, admis dans une mesure plus ou moins grande par l'auteur, avec des idées et des critères purement subjectifs, afin de combler ses nombreuses lacunes, de corriger ses défauts, etc.; d'où le grave danger que présentent ces codifications comme moyen d'étude, danger qui est celui de faire prendre des idées et des critères propres à l'auteur pour des normes dû droit en vigueur.

A part cela, la conception même d'une codification du droit international, dans le sens véritable et propre de l'expression, prête le flanc à de graves objections, dont voici les principales.

Avant tout il ne faut pas se dissimuler que la codification est une œuvre de synthèse et que, par suite, elle présuppose une longue élaboration historique et dogmatique des institutions particulières, élaboration qui, dans notre domaine, manque encore en grande partie : la Cour permanente de justice internationale, qui a parmi ses tâches principales celle d'élaborer et de développer le droit international par son application à des cas concrets, a à peine commencé ses fonctions. En outre les normes communes à tous les Etats ou à un grand nombre d'entre eux sont, par la nécessité des choses, très limitées et souvent de contenu assez indéterminé : la plus grande partie du

droit international est un droit particulier, parce que les besoins et les intérêts concrets auxquels il s'agit de pourvoir, varient grandement de groupe à groupe d'Etats, ces groupes n'étant souvent formés que de deux Etats déterminés. Enfin,
(76) même en ce qui concerne le droit commun, la souplesse plus grande de la coutume répond mieux aux caractères et aux besoins d'une communauté qui, n'ayant pas d'organe permanent pour la formation du droit, pourrait difficilement pourvoir aux processus nécessaires du renouvellement juridique et maintenir les règles adoptées dans une constante correspondance avec les exigences diverses et variables de la réalité des choses. Si on pense que toute introduction de normes nouvelles, que toute extinction ou modification de normes existantes devrait obtenir l'assentiment de tous les Etats, en suivant la procédure longue et compliquée nécessaire à cet effet, on comprendra facilement quelles difficultés et quels inconvénients sont attachés à l'idée de la codification d'ensemble du droit international.

C'est pourquoi il n'y a pas à s'étonner si ceux qui sont appelés à considérer le problème surtout au point de vue pratique, se montrent, en général, opposés à cette idée. C'est ainsi que la première assemblée de la Société des Nations a repoussé, par la voie de la question préalable, un vœu, pourtant modeste, qui tendait à commencer des travaux en vue d'une future codification du droit international.

En 1924, une proposition plus prudente et plus raisonnable fut faite par la Délégation suédoise à la cinquième Assemblée : écartant l'idée de rédiger un code de droit international dans le sens que le mot « code » a pris dans le droit interne, cette proposition voulait simplement provoquer la conclusion d'un certain nombre de traités sur des matières déjà réglées par des principes généraux, mais au regard desquelles subsistent des

divergences d'interprétation et d'application. La proposition suédoise fut accueillie et l'Assemblée vota une résolution (22 septembre 1924) dans laquelle elle priait le Conseil de nommer une commission de jurisconsultes chargée de préparer une liste provisoire de questions de droit international dont le règlement par le moyen d'une entente internationale semblerait le plus désirable et le plus facilement réalisable, et, après communication de la liste aux divers gouvernements pour obte-
(77) nir leur agrément, de faire un rapport au Conseil sur les questions à retenir et sur la procédure à suivre en vue de la préparation de conférences éventuelles. La liste provisoire a été préparée; elle a été communiquée aux gouvernements qui ont déjà exprimé leur opinion sur le plus ou moins d'opportunité de retenir les diverses questions. Au mois de septembre 1927, l'Assemblée de la Société des Nations a retenu trois matières comme étant d'ores et déjà mûres pour la codification, savoir : la nationalité, la mer territoriale et la responsabilité des Etats pour dommages infligés à des étrangers sur leur territoire. Il est dès maintenant prévu qu'une conférence internationale ayant pour tâche de régler ces matières, se réunira au cours de 1929. Bien que tout jugement soit prématuré, il n'est peut-être pas dépourvu de fondement de dire dès maintenant que la proposition, même dans les limites modestes sus-indiquées, ne semble pas destinée à un succès facile et rapide.

Si l'on en jugeait par certaines apparences, on serait amené à dire qu'un sort plus favorable est réservé à l'idée de la codification du droit international en Amérique. En 1906 une convention ratifiée par quinze Etats de ce continent, y compris les Etats-Unis, a institué une commission de jurisconsultes chargée de préparer un projet d'un code de droit international privé et d'un code de droit international public pour régler les rap-

ports entre les nations américaines. La Commission a commencé ses travaux en 1912; ils furent interrompus bientôt par la guerre : la Commission fut réorganisée en 1923. D'autre part, en janvier 1924, le Conseil directeur de l'Union panaméricaine, constitué par les représentants diplomatiques des différents Etats d'Amérique près le gouvernement de Washington sous la présidence du secrétaire d'Etat des Etats-Unis, avait prié l'Institut américain de droit international de tenir une session *ad hoc* cette année-là et de soumettre les résultats de ses délibérations à la Commission de jurisconsultes plus haut mentionnée. L'Institut s'est réuni à Lima en décembre 1924 et a approuvé en bloc trente projets de conventions relatives à diverses questions du droit international de la paix. Les trente projets furent examinés par la Commission des juristes, réunie à Rio de Janeiro en 1927, qui finit par rédiger douze projets de conventions : soumis à la sixième Conférence panaméricaine (La Havane, janvier-février 1928), celle-ci en approuva sept; les autres, à cause des divergences profondes qui se manifestèrent au cours des discussions, furent renvoyés à la future Conférence, qui se tiendra en 1933 à Montevideo.

A cet égard encore il y a lieu de faire toutes réserves sur le résultat final de ces travaux; mais c'est un fait à noter que les projets ont été préparés à la requête des gouvernements et que le secrétaire d'Etat des Etats-Unis, parlant comme prési-
(78) dent de la Commission panaméricaine, le 2 mars 1925, n'a pas caché sa sympathie pour ces projets (*Codification of American international law. Projects of Conventions prepared at the Request*, *on January* 2nd 1924, *of the Governing Board of the Pan American Union for the consideration of the international Commission of jurists and submitted by the American Institute of international law to the Governing Board of the Pan American Union, March* 2, 1925. Washington, 1925).

Ecarter la possibilité et l'opportunité de la codification, au sens propre du terme, n'exclut pas qu'il soit possible et utile de régler par le moyen de traités collectifs des questions ou des matières déterminées. Les objections esquissées plus haut perdent alors beaucoup de leur force et les inconvénients peuvent être largement compensés par les avantages de clarté et de précision que la norme écrite présente par rapport à la coutume. Une activité dirigée vers ce but forme une partie essentielle du programme des sociétés scientifiques pour l'étude du droit international, et, en particulier, de l'Institut de droit international, dont les statuts, dans l'article 1er, prévoient son concours « à toute tentative sérieuse de codification graduelle et progressive du droit international ».

Mais, même sur le terrain pratique, cette idée a déjà obtenu des réalisations notables. Les conventions pour le règlement pacifique des conflits internationaux et celles pour la réglementation du droit de la guerre et de la neutralité élaborées dans les deux conférences de La Haye (1899 et 1907) répondent précisément à l'idée de substituer des règles certaines, précises et complètes à des coutumes incertaines, fluctuantes et pleines de lacunes.

Le problème se présente dans des termes assez différents lorsque, à défaut de coutumes internationales, il devient nécessaire de recourir à l'établissement de traités collectifs pour le prompt règlement des rapports entre les Etats pour une matière donnée : la plus grande partie de ce que l'on appelle les *Unions internationales* répond à l'intention de constituer *ex novo* de véritables normes de droit international dans des matières d'abord exclusivement ou principalement laissées à la liberté d'appréciation des Etats et réglées par suite par des règles internes, variables de pays à pays, ou même par des

conventions bilatérales insuffisantes pour protéger l'intérêt dont il s'agit. Rentrent également dans cette catégorie les conventions de droit international privé élaborées dans les Conférences de La Haye de 1893, 1894, 1900 et 1904, dont le sort, assez compromis jadis par suite de certaines dénonciations et par le fait que la majeure partie de cès conventions n'avait pas été remise en vigueur avec les Etats ex-ennemis par les traités de paix (V. articles 282 et s., spécialement 287 du Traité de Versailles et dispositions correspondantes des autres traités de paix) semble maintenant s'améliorer avec la reprise des Conférences par l'initiative du gouvernement des Pays-Bas : la cinquième Conférence a eu lieu à l'automne de 1925, et la sixième en janvier 1928.

CHAPITRE IV

LIMITES DE L'EFFICACITÉ DES NORMES JURIDIQUES INTERNATIONALES

(80) ### 1) *En ce qui concerne les sujets à qui elles s'appliquent.*

BIBLIOGRAPHIE. — O. NIPPOLD, *Das Geltungsgebiet des Völkerrechts in Theorie und Praxis*, dans la « *Zeitschrift für Völkerrecht und Bundesstaatsrecht* », vol. II, 1907-08, p. 441 et s.; M. HUBER, *Gemeinschafts-und Sonderrecht unter Staaten*, dans la « *Festgabe der Berliner juristischen Fakultät für Otto Gierke* », Breslau, 1919, p. 817 et s.; le même, *Die soziologischen Grundlagen des Völkerrechts*, p. 40 et s. (éd. 1928); A. ALVAREZ, *Le droit international américain*, Paris, 1910; A. CAVAGLIERI, *La conception positive de la Société internationale*, dans la « *Revue générale de droit international public* », vol. XVIII, 1911, p. 259 et s.; le même, *Concetto e caratteri del diritto internazionale generale*, dans la « *Rivista di diritto internazionale* », vol. XIV, 1921-22, p. 289 et s.; P. HEILBORN, *Grundbegriffe des Völkerrechts*, précité, p. 51-68; A. VERDROSS, *Völkerrecht, allgemeines und particuläres*, dans le « *Wörterbuch des Völkerrechts* », de K. STRUPP, vol. III.

Etant donné que les normes juridiques internationales se constituent par le moyen d'accords entre les Etats, il est évident que la valeur de ces normes est limitée aux Etats qui ont participé à l'accord qui les a constituées ou qui y ont par la suite donné leur adhésion. L'accord, en vue de se conduire d'une façon réciproque déterminée, peut intervenir entre tous les membres de la communauté internationale, ou entre un certain nombre d'entre eux, ou entre deux seulement; et, par suite, il peut y avoir des normes d'application générale, en

vigueur pour tous les Etats qui se reconnaissent, réciproquement, comme sujets de droits et de devoirs, et des normes dont
(81) l'efficacité est restreinte à un groupe plus ou moins nombreux d'Etats ou même à deux seulement : les premières constituent le *droit international général* ou *commun;* les secondes, le *droit international particulier*, ou, mieux, *les droits particuliers*, puisque, de cette façon, dans le sein de la communauté juridique internationale, viennent à exister autant de communautés juridiques restreintes, qu'il y a de groupes d'Etats ayant établi des normes spéciales pour le règlement de rapports déterminés. Une de ces communautés particulières, et certainement la plus importante, est la « Société des Nations », constituée par le pacte de Versailles du 28 juin 1919 qui établit un complexe de droits et de devoirs, tout à fait spéciaux aux Etats membres, sur le fondement des normes plus générales qui régissent la totalité de la communauté internationale. On pourrait faire rentrer également dans la catégorie des droits particuliers ce que l'on appelle le « droit international américain », entendu comme un complexe de principes établis par les Etats américains, et valant seulement pour eux, qui dérogent en partie au droit commun, tout en en reconnaissant l'existence et l'efficacité. L'unité de toutes ces normes, générales et particulières, et en même temps leur spécialité, ce qui revient à dire l'unité et la spécialité de l'ordre juridique international, sont fournies par la règle primordiale *pacta sunt servanda* à laquelle, toutes, directement ou indirectement, se ramènent, et de qui elles tirent leur force obligatoire.

Le droit international général ou commun, dont on affirme ici l'existence, conformément à l'opinion qui prévaut dans la doctrine et aux manifestations non douteuses de la conviction même des Etats, est, lui aussi, le produit d'accords, et, comme

tel, bien différent de la conception d'un droit universel qui s'imposerait à l'observation de tous les Etats, indépendamment de leur consentement, avec la force d'une véritable nécessité; conception qui est propre à la doctrine du droit naturel, ancienne ou rajeunie. Ces deux conceptions sont légitimes toutes deux, mais appartiennent à des sphères nettement distinctes, puisque, comme on l'a vu plus haut (p. 17 et s.), les principes
(82) de justice idéale et les normes du droit positif sont des éléments appartenant à des ordres différents, ayant une valeur différente, qui ne peuvent pas se pénétrer mutuellement sans une altération réciproque et une défiguration. L'universalité du droit international, comme principe de raison, est tout autre chose que l'existence de normes positives d'application universelle, qui pourraient même faire défaut, sans que l'idée de l'universalité perde rien de son importance : ainsi, le philosophe peut, certainement, envisager dans ses spéculations l'universalité d'une Société des Nations du genre de celle qui a été constituée par le pacte de Versailles; mais le juriste doit prendre la Société des Nations telle qu'elle existe, et, sur la base des normes qui la régissent, il doit constater qu'elle n'est pas universelle, quoiqu'il soit possible d'en orienter le sens vers une universalité idéale et certainement désirable.

Le droit international commun est exclusivement un droit coutumier : il n'existe pas, à l'heure actuelle, un traité auquel aient participé tous les membres de la communauté internationale. Le droit international commun est, substantiellement, le produit d'une longue évolution historique, qui s'est réalisée d'abord en Europe (d'où la conception, un moment assez répandue, que le droit international était un droit des peuples européens) et qui, ensuite, s'est graduellement étendue aux autres continents, soit qu'il s'y soit constitué des

Etats de civilisation européenne, comme en Amérique, soit que des Etats d'une autre civilisation en aient accepté les résultats, à la suite des contacts qui se sont produits avec les Etats européens, comme dans l'Orient asiatique. Il y eut, d'abord, des convictions communes qui s'imposèrent ensuite peu à peu avec la force de normes obligatoires à tous les Etats entre lesquels s'établissaient des rapports, normes tellement liées avec les caractères et les exigences de ces rapports que le fait d'entretenir ceux-ci apparut comme indétachable de l'observance de ces normes et que l'entrée d'un nouveau membre dans la communauté internationale semble inséparable de leur acceptation, comme principes généraux et communs, historiquement donnés, de la communauté même. Déterminer quelles sont ces normes est un des devoirs les plus essentiels et les
(83) plus difficiles de la science du droit international : chercher à les déterminer approximativement, avec des phrases générales, serait plus qu'inutile; ce serait dangereux. Il suffira de dire que toutes les règles coutumières dont l'existence est certaine et qui ne sont pas limitées à des Etats déterminés (coutumes particulières) constituent le droit international commun : à ce droit se rapporte, en première ligne, cette réception dans le droit interne dont nous avons déjà expliqué le sens et la portée (p. 59 et s.).

Tout en étant de la plus grande importance, et même d'importance fondamentale, les normes de droit international commun sont assez limitées en nombre et souvent peu déterminées dans leur contenu, précisément parce qu'elles doivent s'adapter à des groupes sociaux constitués dans des conditions de vie et de civilisation profondément différentes. C'est pourquoi il reste toujours vrai, que le droit international est essentiellement un droit particulier.

Toutefois, il arrive fréquemment qu'une matière donnée soit l'objet de normes différant formellement les unes des autres, parce que créées par des accords distincts entre Etats divers, mais dans leur contenu en grande partie équivalentes, parce qu'elles sont destinées à pourvoir à des besoins équivalents. C'est ainsi que l'extradition est réglée par un grand nombre de traités particuliers, qui, cependant, reposent sur des conceptions fondamentales de substance semblable, de telle sorte qu'il a été possible à la doctrine de tirer certains principes généraux qui indiquent comment l'extradition est réglée dans les rapports internationaux actuels. C'est ainsi, encore, qu'existent des traités de protectorat dans lesquels se reproduisent constamment certaines lignes fondamentales communes, qui ont permis à la doctrine d'en tirer, par abstraction, l'institution du protectorat; on peut en dire autant pour la neutralité permanente et ainsi de suite. Cependant, il ne faut pas se dissimuler que les principes formulés par la doctrine sont simplement le résultat d'un travail mental de comparaison et d'abstraction et ont une valeur purement scientifique, tandis que le droit positif est constitué par des normes établies par les traités particuliers, qui valent seulement pour les Etats qui les ont conclus et dans les limites précises où ils les ont
(84) conclus. L'extradition, le protectorat, la neutralité n'ont pas d'existence dans le droit international : il existe simplement des traités d'extradition, de protectorat, de neutralité, etc.

D'où l'absolue nécessité d'éviter tout procédé qui, d'une manière quelconque, ferait dépendre de constructions doctrinales la valeur des normes positives. Lorsque, par exemple, on se demande si, en vertu d'un traité déterminé, l'Etat *A* doit être considéré, ou non, comme un Etat protégé par l'Etat *B*, et que l'on cherche à répondre en se fondant sur la

conception abstraite du protectorat ou en tirant des conséquences pour l'interprétation de ce traité, on attribue à l'œuvre de la doctrine une valeur qu'elle n'a pas et qu'elle ne peut pas avoir. Ce procédé est, sans aucun doute, dérivé du droit interne; mais on ne s'avise pas que le droit interne a fixé les normes régulatrices de divers types abstraits d'actes juridiques, tandis que rien de semblable n'existe, d'une façon générale, dans le droit international : il est possible d'établir si un contrat donné est un contrat de louage ou un mandat, sur la base des critères fournis par la loi elle-même, et il est important de le faire, parce que de là dépend l'applicabilité d'un groupe de normes plutôt que celle d'un autre groupe; mais c'est une pure recherche académique que de voir si la principauté de Monaco peut se considérer comme un Etat protégé par la France, parce que le droit positif international ne définit pas le protectorat et que la position de Monaco est, en tout cas, celle qui est déterminée par le traité du 17 juillet 1918.

La norme en vigueur entre deux ou plusieurs Etats déterminés, n'a, comme telle, aucun effet pour les Etats tiers. Il peut arriver cependant que ceux-ci la reconnaissent et que cette reconnaissance implique l'acceptation volontaire de l'obligation de se comporter d'une manière donnée, grâce à un nouvel accord qui s'établit entre l'Etat tiers et l'Etat ou les Etats qui ont un intérêt à cette reconnaissance. Souvent, en fait, on ressent le besoin que, par suite d'obligations assumées par un Etat envers un autre Etat, les Etats tiers eux aussi se com-
(85) portent de telle façon que ces obligations se trouvent réalisées effectivement. Ainsi, si un Etat, s'engageant à protéger un autre Etat, en assume la représentation dans les rapports internationaux (situation appelée protectorat international), il sentira le besoin d'obtenir des Etats tiers la reconnaissance

du rapport créé de cette façon, afin que ces Etats s'abstiennent d'avoir des relations directes avec l'Etat protégé : la notification régulière du traité de protectorat aux Etats tiers, sans réserves ou protestations de leur part, implique l'accord tacite de ces Etats pour reconnaître à l'Etat protecteur la représentation internationale de l'Etat protégé.

2) *En ce qui concerne leur durée dans le temps.*

Bibliographie. — L. Olivi, *Della retroattività delle norme giuridiche in diritto internazionale*, dans « *Filangieri* », vol. XVIII, 1893, I, p. 65 et s.

Toute norme de droit international commence à être en vigueur au moment où est parfait l'accord qui la constitue ou au moment ultérieur fixé par ledit accord. Pour les normes coutumières il est quasi impossible de déterminer le moment où elles acquièrent la force de normes juridiques : il s'agit d'une formation lente, souvent quasi inconsciente, par le moyen de laquelle de simples normes de la coutume voient s'ajouter peu à peu à elles cette *opinio iuris* qui les transforme en normes juridiques; généralement nous constatons l'existence d'une coutume, mais nous sommes bien difficilement à même de dire quand elle a commencé d'exister. Au contraire, on peut, en règle, constater avec exactitude l'extension de la coutume à de nouveaux membres de la communauté internationale, parce qu'elle se rattache souvent à des actes ou à des faits susceptibles d'être bien précisés. Quant aux traités, la chose est sensiblement plus simple : généralement ils contiennent des dispositions qui déterminent le moment où ils entre-
(86) ront en vigueur; si ces dispositions font défaut, il faut admettre qu'ils entrent en vigueur au moment où ils deviennent par-

faits. Les difficultés éventuelles qui peuvent surgir, quant au calcul du terme initial, sont résolues par le moyen de l'interprétation de la volonté des parties; celles qui se réfèrent au moment où le traité devient parfait, sont résolues en appliquant les principes du droit international relatifs à la conclusion des traités. Dans le cas d'accession, les normes deviennent obligatoires pour l'Etat qui accède au moment où l'accession même devient parfaite.

De même que les normes juridiques internationales se constituent par le moyen d'un accord, de même c'est seulement par le moyen d'un accord qu'elles cessent d'être en vigueur.

L'accord qui les abroge peut se manifester concrètement dans une stipulation accessoire qui accompagne les normes elles-mêmes : délais, conditions extinctives et résolutoires, faculté de dénonciation. Dans ces cas qui concernent seulement les traités et dont l'exposition trouvera place plus opportunément dans les développements consacrés à la théorie des traités, l'accord fait en vue de l'abrogation des normes existe à partir du moment où se forme l'accord qui établit ces mêmes normes et se mêle avec cet accord.

D'autres fois, au contraire, l'extinction des normes survient par l'effet d'un nouvel accord. Ce qu'il importe par-dessus tout d'observer, à cet égard, c'est que le traité et la coutume ne sont que deux modes de manifestation diverse du même fait : l'accord, qui est explicite dans le premier cas, tacite dans le second. Ils se trouvent donc sur un pied de parfaite égalité, également en ce qui concerne leur efficacité réciproque en vue de l'abrogation : une coutume contraire ou une désuétude abrogent un traité, de la même façon qu'un traité abroge une coutume. Et puisque l'accord qui a en vue l'abrogation peut être même implicitement compris dans le fait de vouloir une norme nouvelle incompatible avec la norme précédente, nous

pouvons énumérer de la manière suivante les cas d'abrogation par un accord postérieur à celui qui a constitué les normes. La
(87) coutume cesse d'avoir vigueur : *a*) par désuétude ou par coutume contraire; *b*) par un traité qui l'abroge expressément ou qui établit des normes incompatibles avec elle. Et les normes établies par traité cessent d'avoir vigueur : *a*) par l'effet d'un nouveau traité qui les abroge explicitement ou qui établit des normes nouvelles incompatibles avec elles; *b*) par désuétude ou par coutume contraire. De ce dernier cas, dans lequel le droit international s'éloigne des principes admis dans quelques ordres internes, parmi lesquels le nôtre, en ce qui concerne les rapports entre la coutume et la loi, il y a des exemples très importants, spécialement dans le régime des capitulations.

A partir du moment où la norme est entrée en vigueur jusqu'au moment où elle cesse d'exister, la norme agit en attachant à certains faits déterminés certaines conséquences juridiques. C'est exclusivement à la volonté normatrice qu'il appartient de déterminer les limites de l'efficacité de la norme; il en est ainsi même par rapport aux faits survenus ou commencés quand était en vigueur une norme précédente (problème de la *rétroactivité des normes juridiques*). La volonté normatrice peut déterminer ces limites par rapport aux normes antérieures au moyen de dispositions spéciales (dispositions appelées *transitoires*, qui peuvent également être mêlées avec la nouvelle norme); à défaut, ces limites sont déterminées par interprétation. Bien qu'il ne manque pas d'exemples de dispositions transitoires proprement dites ou de normes expressément rétroactives (les récents traités de paix en contiennent un certain nombre qui attribuent des effets déterminés à des faits qui se sont produits après le commencement de la guerre ou après l'armistice), c'est la seconde hypothèse qui est la

plus fréquente dans le droit international : il y a lieu d'interpréter, espèce par espèce, la volonté exprimée dans l'accord, d'en rechercher l'esprit et le but, pour voir si on a entendu respecter les conséquences que la norme antérieure attachait aux faits survenus quand elle était en vigueur (c'est ce que l'on appelle la *non-rétroactivité de la norme*) ou s'il faut attacher même à ces faits les conséquences voulues par la norme nouvelle (c'est ce que l'on appelle la *rétroactivité de la norme*).

(88) Une application importante de ces principes a été faite par la Cour permanente de justice internationale dans l'arrêt n° 2 du 30 août 1924. La Cour a décidé que le Protocole XII annexé au traité de Lausanne, ayant pour but d'établir comment doivent être traitées certaines concessions faites par l'autorité ottomane avant la conclusion dudit Protocole, avait pour trait caractéristique de produire des effets au regard des situations juridiques antérieures et devait, par suite, être appliqué rétroactivement : si les violations des droits reconnus par le Protocole XII, qui auraient été commises avant l'entrée en vigueur de cet acte, dit la Cour, n'étaient pas visées par les clauses qu'il contient, le Protocole perdrait son effet précisément dans la période où les droits en question avaient besoin d'être protégés. (*Publications de la Cour permanente de justice internationale*, série A, n° 2, spécialement p. 34).

3) *Par rapport à la force obligatoire.*

BIBLIOGRAPHIE. — E. RADNITZKY, *Dispositives Völkerrecht*, dans la « *Oesterreichische Zeitschrift für öffentliches Recht* », vol. I, 1914, p. 656 et s.

La distinction connue entre les normes *impératives* — à la valeur obligatoire desquelles il n'est pas possible de se soustraire — et les normes *dispositives* — qui permettent aux su-

jets auxquelles elles se rapportent de se conduire d'une façon différente — a, dans notre domaine, une signification et des applications quelque peu différentes de celles qu'elle a dans le droit interne.

Il convient d'observer avant tout que si la distinction, ainsi qu'on l'enseigne communément, se relie à la distinction entre la *norme* et les *rapports juridiques*, en ce sens que l'on qualifie
(89) de dispositives les normes dont l'applicabilité peut être totalement ou partiellement tenue en échec par la volonté des parties, manifestée dans un acte qui crée un rapport juridique en vertu d'une norme préexistante, par exemple dans un contrat, et si l'on fait des actes de ce genre une catégorie à part, séparée des actes qui ont pour effet l'établissement des normes juridiques (par exemple l'émanation d'une loi ou d'un règlement), la question de l'existence des normes dispositives dans le droit international se réduit à savoir si, et dans quelles limites, la catégorie des actes juridiques ainsi entendue trouve son application dans notre domaine.

Si l'on reconnaît que l'acte bilatéral ou contrat, auquel se rapporte avant tout le droit dispositif, ne se distingue pas, dans le droit international, des actes constitutifs des normes, en ce sens que tout accord entre Etats est en même temps une création de normes et une constitution d'un rapport juridique, force est de conclure que n'existe pas non plus la catégorie des normes dispositives dans le sens susdit, ou tout au plus qu'elle a des applications extrêmement rares et peu importantes aux actes juridiques unilatéraux. La chose, on le voit, serait différente et le problème se présenterait dans les mêmes termes dans le droit international et dans le droit interne si, suivant des théories très récentes, bien que non complètement neuves, la loi et le contrat devaient être considérés également comme

des moyens de production des normes juridiques et en même temps comme des manifestations de volonté qui tirent leur efficacité d'une norme supérieure (la constitution à l'égard de la loi, la loi à l'égard du contrat, etc.) [1].

La vérité est que, sans trop se préoccuper du problème du droit dispositif dans les ordres juridiques internes, la question du caractère impératif ou dispositif de la norme internationale doit être posée au regard de la création d'autres normes.

De ce point de vue la première observation qui se présente est que les Etats sont en même temps les créateurs des normes et les sujets des obligations que ces normes imposent : les Etats qui ont posé une norme donnée peuvent toujours convenir de ne pas l'observer et de lui en substituer une autre. En ce sens, on serait porté à dire que toutes les normes internationales sont dispositives. Mais cette faculté illimitée d'abroger et de remplacer les normes en vigueur présuppose le consentement de tous les Etats qui ont concouru à les former et par suite elle n'existe pas, pratiquement, sinon pour les trai-
(90) tés ne comportant que deux contractants ou un peu plus. Lorsqu'il s'agit de normes générales ou même de normes qui valent pour un groupe plus ou moins nombreux d'Etats, il devient important de déterminer si ces normes excluent absolument ou admettent dans des limites plus ou moins grandes des accords particuliers dérogatoires. C'est à cela que se ramène, sûrement et simplement, le problème des normes impératives et des normes dispositives dans le droit international.

(1) La forme donnée à cet alinéa et à l'alinéa précédent et qui diffère quelque peu du texte italien, émane de l'auteur lui-même désireux de rendre plus facile la compréhension du texte original, très concis. (*Note de l'auteur.*)

Et nous retrouvons ici également dans notre domaine, bien entendu avec les différences inévitables de signification et d'application, les deux catégories que la doctrine relève communément dans le droit dispositif : normes destinées à compléter une manifestation incomplète de volonté (normes supplétives, *ergänzendes Recht*); et normes destinées à régler le rapport sans toutefois exclure un règlement différent de la part des sujets intéressés (normes flexibles, *nachgiebiges Recht*).

Un exemple des premières nous est fourni par l'alinéa 2 de l'article 39 du Statut de la Cour permanente de justice internationale annexé au Protocole de Genève du 16 décembre 1920 : « A défaut d'un accord fixant la langue dont il sera fait usage, les parties pourront employer pour les plaidoiries celle des deux langues qu'elles préféreront, et l'arrêt de la Cour sera rendu en français et en anglais. En ce cas, la Cour désignera en même temps celui des deux textes qui fera foi. »

Des exemples du second cas sont fréquents dans les traités collectifs et prennent deux formes différentes.

Tantôt le traité se propose d'assurer un minimum de protection juridique de certains intérêts et laisse aux Etats contractants la faculté de conclure des accords particuliers qui étendent ou renforcent cette protection. Un cas de ce genre nous est fourni par l'article 20 de la Convention de Berne pour la protection des œuvres littéraires et artistiques, revisée à Berlin le 13 novembre 1908 : « Les Gouvernements des pays de l'Union se réservent le droit de prendre entre eux des ar-
(91) rangements particuliers, en tant que ces arrangements conféreraient aux auteurs des droits plus étendus que ceux accordés par l'Union ou qu'ils renfermeraient d'autres stipulations non contraires à la présente Convention. »

D'une manière analogue, la Convention de l'Union postale

universelle et les Accords complémentaires (Madrid, 30 novembre 1920) déclarent expressément que demeure intact le droit des Parties contractantes de conclure des accords spéciaux et de former des unions restreintes à l'effet de faciliter et de développer le service postal. L'article 2 de la Convention de Genève sur le traitement des malades et des blessés en temps de guerre, revisée le 6 juillet 1906, tout en établissant que les malades et les blessés qui tombent dans les mains de l'ennemi sont considérés comme prisonniers de guerre, réserve aux belligérants le droit de conclure des accords pour admettre, par exemple, le rapatriement de ces personnes ou leur internement dans un Etat neutre.

D'autres fois, au contraire, le traité collectif établit une réglementation donnée, mais permet aux intéressés de ne pas l'appliquer intégralement : ainsi, par exemple, l'article 1er de la Convention de La Haye du 17 juillet 1905, relative à la procédure civile, adopte, comme plus simple et plus rapide, le système de la transmission consulaire pour les notifications des actes à l'étranger, mais réserve aux Etats contractants la faculté d'exiger que les demandes de notification soient transmises par la voie diplomatique.

En l'absence de dispositions expresses, la possibilité de déroger à une norme par le moyen d'accords particuliers est déterminée au moyen de l'interprétation de la norme elle-même. En général, par exemple, ce que l'on appelle les *Unions internationales* ont pour but d'assurer un *minimum* de protection à certains intérêts; en conséquence, sont exclus les accords particuliers qui dérogeraient aux normes adoptées de façon à diminuer la protection accordée; sont, au contraire, admis tous les
(92) accords qui tendent à étendre cette protection ou à la renforcer. La signification que prennent l'unité et l'uniformité des

règles adoptées dans une union, par rapport au but de cette union et aux intérêts des participants, pourrait cependant très bien exclure la possibilité d'un accord dérogatoire particulier quelconque, même en l'absence de dispositions expresses à cet effet.

D'une façon générale, on peut déroger au droit coutumier; mais on ne peut pas faire de cela une règle absolue et générale : en tout cas pareille règle ne pourrait être que le résultat de l'appréciation de l'esprit et du but de chacune des normes coutumières. On saurait le faire d'autant moins que, étant donné l'égalité formelle absolue de la coutume et des traités, il ne serait guère justifié d'établir *a priori* une différence entre l'une et les autres, en affirmant, par exemple, le caractère toujours dispositif des normes coutumières et en reconnaissant, au contraire, la possibilité que les normes résultant des traités aient un caractère impératif.

CHAPITRE V

COORDINATION, INTERPRÉTATION ET APPLICATION DES NORMES JURIDIQUES INTERNATIONALES

Bibliographie. — A. Trendelenburg, *Lücken im Völkerrecht*, Leipzig, 1870; Ch. Cheney Hyde, *Concerning the interpretation of treaties*, dans l' « *American Journal of international law* », vol. III, 1909, p. 46 et s.; P. Pic, *De l'interprétation des traités internationaux*, dans la « *Revue générale de droit international public* », vol. XVII, 1910, p. 5 et s.; P. Heilborn, *Grundbegriffe*, précité, §§ 9, 13, 14; H. Lammasch, *Die Rechtskraft internationaler Schiedsprüche*, Christiania, 1913, p. 41 et s.; *Die Lehre von der Schiedsgerichtsbarkeit in ihrem ganzen Umfange*, dans le « *Handbuch des Völkerrechts* » de F. Stier-Somlo, vol. I, n° 3, Berlin, 1914, p. 175 et s.; R. Erich, *Probleme der internationalen Organisation*, dans les « *Völkerrechtliche Monographien* » de W. Schücking et H. Wehberg, n. 1, Breslau, 1914, p. 1 et s.; Q. Wright, *Conflicts between international law and treaties*, dans l' « *American Journal of international law* », vol. XI, 1917, p. 556 et s.; E. Zitelmann, *Die Unvollkommenheit des Völkerrechts*, Münich-Leipzig, 1919; G. Kaeckenbek, *Divergences between British and other views on international law*, § 10 et 11, dans les « *Transactions of the Grotius Society* », vol. IV, Londres, 1919; P. Ruegger, *Privatrechtliche Begriffe im Völkerrecht. Studie zur Interpretation des Internationalen Rechts*, in « *Niemeyers Zeitschrift für intern. Recht* », vol. XXVIII, 1920, p. 426-502; G. von Magyary, *Die internationale Schiedsgerichtsbarkeit im Völkerbunde*, Berlin, 1922, p. 146 et s.; W. Burkhardt, *Die Unvollkommenheit des Völkerrechts*, Berne, 1923 (ce discours académique et celui de E. Zitelmann cité plus haut n'ont qu'un rapport indirect avec le problème des lacunes); A. Verdross, *Die Verfassung*, etc., précité, p. 69 et s.; E. Metzger, *Die Auslegung des Versailler Vertrages*, dans les « *Völkerrechtsfragen* » de H. Pohl et M. Wenzel, n. 12, Berlin,
(94) 1926 (contient une théorie générale de l'interprétation des traités internationaux); H. Lauterpacht, *Private Law sources and analogies of international law*, London, 1927 (spécialement chap. IV); Tsune-Chi Yu, *The interpretation of treaties*, New-York, 1927; J. Spiropoulos, *Die allgemeinen Rechtsgrundsätze im Völkerrecht, Eine Auslegung von art.* 38 *a.* 3 *des*

Statuts des ständigen internationalen Gerichtshofs, dans les publications de l'Institut pour le droit international de l'Université de Kiel, série I, n° 7, 1928.

A) — On a déjà dit que les normes coutumières et celles qui résultent des traités ont exactement la même nature, et, par suite, la même force, même en ce qui concerne leur valeur dérogatoire réciproque : le principe applicable dans leurs rapports est en conséquence simplement le principe *lex posterior derogat priori*.

Au contraire, dans les rapports entre le droit commun et le droit particulier, le principe fondamental est le principe bien connu : *in toto iure genus per speciem derogatur;* la norme de droit particulier l'emporte sur la norme générale; par suite, la convention entre deux Etats prévaut sur le traité collectif et celui-ci prévaut à son tour sur le droit commun coutumier. Les normes de droit particulier sont, presque toujours, constituées par des traités, mais l'applicabilité du principe ne dépend pas du tout de cette circonstance : à supposer que, dans le sein d'une union créée par traité, se forment des coutumes particulières dérogatoires à celles des normes du traité d'union auxquelles il est possible de déroger, ces coutumes devraient l'emporter sur les normes écrites.

Le principe général, d'après lequel le droit particulier l'emporte sur le droit commun, est expressément reconnu dans l'article 38 du Statut de la Cour permanente de justice internationale que nous reproduisons intégralement parce que nous aurons à nous reporter plusieurs fois à ce texte dans la suite de ce chapitre :

« La Cour applique :

« 1°. — Les conventions internationales, soit générales,
« soit spéciales, établissant des règles expressément reconnues
« par les Etats en litige;

« 2°. — La coutume internationale comme preuve d'une « pratique générale acceptée comme étant le droit;

(95) « 3°. — Les principes généraux de droit reconnus par les « nations civilisées;

« 4°. — Sous réserve de la disposition de l'article 59, les « décisions judiciaires et la doctrine des publicistes les plus « qualifiés, comme moyen auxiliaire de détermination des rè- « gles de droit.

« La présente disposition ne porte pas atteinte à la faculté « pour la Cour, si les parties sont d'accord, de statuer *ex aequo* « *et bono*. »

Dans cette énumération, les conventions précèdent la coutume. L'expression *soit générales, soit spéciales*, employée dans le numéro 1, est là simplement pour signifier qu'aussi bien les unes que les autres l'emportent sur le droit commun dont il est question au numéro 2; elle n'implique pas du tout que les conventions spéciales ne prévalent pas à leur tour sur les conventions générales : il aurait pourtant été très facile de le dire, ne fût-ce qu'en inversant l'ordre des deux catégories; c'est là un défaut de rédaction et il n'est certainement pas parmi les plus graves de ce malheureux article.

La règle que le droit particulier l'emporte sur le droit général n'est pas cependant absolue. Il peut arriver avant tout, comme on l'a déjà vu, que le droit général exclue la légitimité de normes dérogatoires particulières; à part cela, même dans notre domaine, il peut y avoir lieu à application de la règle connue : *lex posterior generalis non derogat priori speciali*. C'est ainsi que les dispositions du Pacte de la Société des Nations relatives à la solution pacifique des conflits internationaux n'ont pas dérogé aux nombreuses conventions particulières d'arbitrage qui existaient antérieurement; il n'y avait cer-

tainement pas nécessité à cet effet de procéder à la mention explicite faite dans l'article 21 du Pacte qui, par ailleurs, comme il est bien connu, a eu simplement le but politique d'éliminer certaines préoccupations qui s'étaient déjà manifestées en Amérique, en réservant et en sauvegardant l'application de la fameuse doctrine de Monroë.

Il est à peine nécessaire d'ajouter qu'une norme adoptée par un groupe d'Etats ne peut pas déroger aux normes qui étaient
(96) précédemment en vigueur entre quelques-uns desdits Etats et d'autres demeurés étrangers à la nouvelle union. En application précisément de ce principe, l'article 20 du Pacte de la Société des Nations, après avoir posé dans le premier alinéa l'abrogation de toutes les obligations ou ententes *entre membres de la Société* incompatibles avec les termes du Pacte et l'engagement solennel des associés de n'en pas contracter dans l'avenir, continue comme suit à l'alinéa 2 : « Si avant son entrée dans la Société, un membre a assumé des obligations incompatibles avec les termes du Pacte, il doit prendre des mesures immédiates pour se dégager de ces obligations. » De la comparaison entre ces deux paragraphes il résulte qu'on y a eu en vue les obligations préexistantes d'un membre de la Société à l'égard d'un Etat non membre de la Société : ces obligations subsistent, parce qu'il n'était pas dans la puissance du Pacte de les abolir; les associés s'engagent seulement à prendre immédiatement les mesures légalement admissibles pour s'en dégager.

B) — Appliquer une norme signifie, étant donné un fait concret, confronter ce fait avec la norme qui s'y réfère et l'apprécier à l'aune de cette norme; c'est-à-dire déterminer les conséquences juridiques que la norme rattache à ce fait donné.

Ceci implique : *a*) que l'on établit d'une façon certaine l'existence des normes susceptibles de servir de critère d'appréciation de ce fait; *b*) que l'on détermine exactement la signification et la portée de ces normes.

a) La connaissance, dans leur teneur précise, des normes résultant de traités ne devrait pas présenter, en général, de difficultés plus grandes que celles que présente la connaissance des lois. Les questions qui peuvent s'élever regardent avant tout l'entrée en vigueur ou l'extinction du traité; et ces questions se résolvent, soit en appliquant les règles qui y sont relatives, règles que nous exposerons le moment venu, soit en interprétant la volonté des parties. En fait, cependant, il arrive que des difficultés assez sérieuses se présentent pour connaître
(97) exactement l'état des ratifications, des accessions et des dénonciations dans les traités collectifs; mais ce sont des difficultés qui dérivent principalement de l'organisation imparfaite de services administratifs et qui pourraient facilement disparaître; déjà elles s'atténuent grâce à l'obligation de l'enregistrement des traités et de la publication de ceux-ci, imposée par l'article 18 du Pacte de la Société des Nations.

Une difficulté qui s'y est ajoutée récemment et qui se fait sérieusement sentir dans l'interprétation des normes, est l'adoption de textes officiels en plusieurs langues : ainsi, le Traité de Versailles est rédigé en français et en anglais et l'une des dispositions finales de ce traité dispose expressément que l'un et l'autre des deux textes « feront foi » (« are both authentic. ») Le Traité de Saint-Germain est rédigé en trois textes officiels : italien, français et anglais; aux termes des dispositions finales, « le texte français fera foi en cas de divergence sauf pour la partie première (Pacte de la Société des Nations), et pour la partie XIII (Travail) pour lesquels le texte français et

le texte anglais auront la même valeur ». Dans ces cas l'interprète ne peut que prendre comme base de son travail les deux textes simultanément et chercher une interprétation qui réponde à la fois à l'un et à l'autre.

Par application de ce principe, la Cour permanente de justice internationale, dans son arrêt n° 2 (30 août 1924), a déclaré estimer que, placée en présence de deux textes investis d'une autorité égale (en l'espèce les textes français et anglais de l'article 11 du Mandat pour la Palestine), mais dont l'un paraît avoir une portée plus étendue que l'autre, elle a le devoir d'adopter l'interprétation restreinte qui peut se concilier avec les deux textes et qui, dans cette mesure, correspond sans doute à la commune intention des parties. (*Publications de la Cour*, série A, n° 2, page 19.)

Des difficultés plus graves peuvent toutefois se présenter pour déterminer l'existence des normes coutumières, spécialement
(98) pour établir que, à une manière de se comporter constante, s'ajoute cette *opinio iuris* qui distingue la coutume juridique de la simple coutume. Si, comme nous l'avons vu, la coutume internationale ne peut résulter que d'actes des Etats dans le domaine des relations internationales (nous comprenons dans cette catégorie également les décisions des tribunaux arbitraux), des indices, de la plus haute importance et parfois décisifs, de l'existence de cette coutume peuvent à leur tour se tirer, comme nous l'avons déjà noté, d'actes qui, par leur nature, sont des actes internes : lois qui assurent une attitude donnée de l'Etat au regard d'autres Etats et qui ne sont pas déterminées par des intérêts spéciaux de cet Etat, puisque, en règle, aucun Etat ne fait pour les autres, sans qu'il y trouve son avantage propre, plus que ce qu'il croit être tenu de faire; décisions judiciaires qui appliquent, d'une manière constante,

certains principes tendant à sauvegarder des exigences de l'ordre international et qui peuvent, par suite, se ramener à cette réception de normes internationales dans les ordres juridiques internes, qui a précisément pour but principal de rendre possible ou plus facile l'accomplissement des devoirs internationaux de l'Etat; actes administratifs qui se meuvent dans le même ordre d'idées, etc. Une aide importante peut venir également de la doctrine, pour autant qu'elle a, directement ou indirectement, établi, pour des buts propres, l'existence de coutumes internationales : il est à peine besoin d'ajouter que la valeur de la doctrine dépend exclusivement de la largeur, de la profondeur et de la rigueur des investigations faites pour la détermination de ces coutumes et qu'elle s'accroît notablement par le consentement unanime ou quasi unanime à reconnaître l'existence de principes donnés.

Mais il convient de ne pas oublier qu'il ne peut s'agir ici que d'indices : ni l'existence de lois internes concordantes sur un point donné, ni l'*auctoritas rerum similiter iudicatarum* dans divers Etats ne suffisent à démontrer l'existence de la coutume internationale, parce qu'elles peuvent parfaitement être le résultat d'une manière identique de voir que les Etats adoptent librement et peuvent changer à tout instant; encore moins
(99) peuvent suffire les opinions doctrinales, spécialement quand on pense qu'une grande partie des écrivains, et non certes des moins célèbres, se sont peu préoccupés d'établir le droit en vigueur et moins encore de séparer ce droit en vigueur des idées et des critères subjectifs de l'auteur. La coutume, en résumé, peut être considérée comme prouvée seulement quand il est établi : 1° qu'en fait les Etats se comportent l'un envers l'autre d'une manière donnée, et 2° qu'ils ont la conviction de devoir le faire obligatoirement.

Singulier à tout le moins est le libellé du n° 2 de l'article 38 du Statut de la Cour permanente de justice internationale (*supra*, p. 104), qui parle de la coutume comme « preuve d'une pratique générale acceptée comme étant le droit », alors que c'est la pratique générale acceptée comme étant le droit qui constitue la coutume. Suivant le n° 4 du même article, la Cour applique « les décisions judiciaires (lesquelles ?) et la doc- « trine des publicistes les plus qualifiés comme moyens auxi- « liaires de détermination des règles de droit » : la phrase est malheureuse, mais le sens est que la Cour applique les règles de droit et se sert subsidiairement pour les déterminer de la jurisprudence et de la doctrine.

b) De même que les normes internationales s'établissent par le moyen des accords des Etats, de même il n'y a que les accords des Etats qui puissent en déterminer d'une manière obligatoire la signification. Ceci peut avoir lieu de diverses manières.

1) Deux ou plusieurs Etats peuvent, par un accord, fixer le sens de normes obscures ou douteuses, en donnant à leur accord un effet général pour tous les cas visés par les normes interprétées.

Ce procédé rappelle d'assez près ce que l'on appelle l'*interprétation authentique* des lois faite par le pouvoir législatif, et peut se référer aussi bien à des coutumes préexistantes qu'à des traités; du premier cas, on peut trouver des exemples dans la codification des usages de la guerre faite par les conventions de La Haye de 1899 et 1907; quant au second, il suffit ici de rappeler, à titre d'exemples, la déclaration italo-française du 16 juillet 1873, pour l'interprétation de l'article 1er, § 23, du traité d'extradition du 12 mai 1870, et le protocole additionnel du 22 mai 1897 contenant l'interprétation officielle

de quelques passages de la Convention de La Haye sur la procédure civile du 14 novembre 1896 (maintenant remplacée par celle du 17 juillet 1905).

Il peut, parfois, y avoir doute sur le point de savoir si l'accord est vraiment interprétatif de normes préexistantes ou au contraire constitutif de normes nouvelles. La question qui a une importance pratique très considérable, étant donné ce que l'on appelle le caractère rétroactif des normes interprétatives, doit être résolue en recherchant quelle a été, à ce point de vue, la volonté des parties.

2) L'accord interprétatif peut, au contraire, avoir en vue un cas concret déterminé et se limiter à ce cas. Des accords de ce genre interviennent quotidiennement dans les relations internationales; parfois, cependant, les Etats, ne réussissant pas à se mettre d'accord directement, défèrent le règlement des points controversés à un tiers possédant leur confiance, s'obligeant préalablement à accepter sa décision dans le cas concret. Ceci peut arriver soit parce que les Etats intéressés en conviennent ainsi dans le cas dont il s'agit (compromis), soit parce qu'ils agissent en exécution d'obligations prises à l'avance (accords en vue de la solution de différends à venir, tels que clauses compromissoires, traités généraux d'arbitrage, etc.).

Dans ces cas, la solution du différend prend un caractère strictement analogue aux procédures judiciaires internes, et l'interprétation du droit qui en résulte se rattache sensiblement à ce que l'on appelle l'*interprétation usuelle* (*usus Curiae*). Des raisons nombreuses, et spécialement le caractère tout à fait occasionnel et transitoire qu'ont eu jusqu'ici les tribunaux arbitraux internationaux, ont cependant empêché que cette sorte d'interprétation ait pris, dans le développement du droit international, un rôle et une importance analogues à ceux que

l'*usus fori* possède dans le droit interne. La Cour permanente
01) de justice internationale, composée toujours des mêmes juges, semble plus apte à former peu à peu, dans notre domaine aussi, ce que l'on appelle communément une *jurisprudence*, fondée sur l'autorité des choses jugées continuellement d'une façon identique (*rerum perpetuo similiter iudicatarum auctoritas*). Cette *autorité* est par ailleurs purement morale : les décisions de la Cour ne sont obligatoires que pour les parties en cause dans l'espèce tranchée (Statut, art. 59). Un cas exceptionnel d'interprétation, dont la valeur obligatoire va au delà de l'espèce tranchée, est prévu dans l'article 63 du Statut, auquel il est venu des Conventions de La Haye pour le règlement pacifique des conflits internationaux (Convention de 1899, art. 56, al. 2; Convention de 1907, art. 83, al. 2). Aux termes dudit article, quand il s'agit de l'interprétation d'une convention à laquelle ont participé des Etats autres que les parties en cause, chacun d'eux a le droit d'intervenir au procès et, si cette faculté est exercée, l'interprétation contenue dans la sentence est obligatoire également à son égard. Bien que cet article parle d'un « droit d'intervenir au procès », il semble que l'expression soit employée dans un sens non technique : la véritable intervention comme partie en cause est prévue et réglée dans l'article 62 (comp. le règlement de la Cour, revisé le 31 juillet 1926, art. 58-60).

Il n'est pas besoin de dire que l'interprétation faite par les auteurs, ce que l'on appelle l'*interprétation doctrinale*, n'a pas de caractère obligatoire. Mais son autorité peut être grande et son appui peut être précieux dans un domaine comme le nôtre, où souvent il est difficile de déterminer le droit en vigueur : une opinion qui a en sa faveur le consentement unanime ou quasi unanime des écrivains des différents pays, s'impose

comme une force à laquelle un Etat oserait difficilement se soustraire.

Quant à la méthode d'interprétation, il faut, avant tout, constater qu'il n'y a pas dans le droit international de règles
(102) obligatoires, généralement valables, suivant lesquelles devraient s'interpréter, soit les règles coutumières, soit les traités. La doctrine s'est cependant largement occupée de cette question, particulièrement en ce qui regarde les traités, en appliquant et en généralisant les règles du droit romain; mais les résultats auxquels elle est arrivée sont demeurés de simples principes scientifiques. C'est seulement par occasion que se rencontrent dans les traités des règles concernant l'interprétation des autres normes du traité lui-même. Ainsi, par exemple, l'article 405 du Traité de Versailles, après avoir déterminé dans neuf paragraphes distincts la forme que peuvent prendre les propositions faites par la Conférence générale du travail et les devoirs qui en dérivent pour les Etats membres de l'organisation du travail, se termine par le paragraphe suivant : « L'article ci-dessus sera interprété en conformité du principe suivant. En aucun cas, il ne sera demandé à aucun des membres, comme conséquence de l'adoption par la Conférence d'une recommandation ou d'un projet de convention, de diminuer la protection déjà accordée par sa législation aux travailleurs dont il s'agit. »

En dehors de ces cas, l'interprétation demeure une opération logique, guidée précisément par des règles logiques, et en outre par ces critères généraux qui peuvent se tirer de la nature et des caractères de l'ordre juridique. Ici, la tradition doctrinale qui remonte à GROTIUS (liv. II, chap. XVI) et trouve une expression particulièrement incisive et claire dans VAT-

TEL (liv. II, chap. XVII), peut être encore aujourd'hui d'une aide notable et est en fait largement utilisée. Les règles ainsi fixées sont, par exemple, les suivantes : les mots employés doivent être considérés comme un moyen d'exprimer une pensée et c'est avant tout cette pensée qui doit être recherchée par l'interprétation; toute règle doit être prise pour ce qu'elle contient réellement, sans en étendre ou en restreindre le sens, même si le contenu réel de la norme peut sembler à l'inter-
(103) prète trop restreint ou trop large; les traités doivent être interprétés de bonne foi; dans l'interprétation d'une norme, il faut tenir compte du rapport où cette norme se trouve avec les autres avec lesquelles elle a un lien; une interprétation raisonnable doit toujours être préférée à une interprétation absurde, même si les mots semblent favoriser cette dernière; entre deux interprétations dont l'une attribue une signification juste à toutes les parties de la règle et une autre interprétation qui ne remplit pas les mêmes conditions, il faut adopter la première; il faut éviter autant que possible une interprétation qui crée des conflits avec d'autres devoirs internationaux de l'Etat; en cas de doute, la norme doit s'entendre dans le sens le plus favorable à l'Etat obligé; une disposition d'un traité doit, en cas de doute, être interprétée contre celle des parties qui l'a rédigée et qui aurait pu et dû s'exprimer plus clairement, etc.

Cependant, avec cela, nous sommes encore bien loin d'une situation satisfaisante. En l'absence de normes obligatoires d'interprétation, les divergences très importantes qui subsistent entre quelques critères admis, à cet égard, dans les divers ordres juridiques, ne peuvent qu'avoir des répercussions sur l'interprétation du droit international, en rendant singulièrement plus difficile d'arriver à des conclusions concordantes. Ainsi, par exemple, un juriste anglais croira devoir exclure

la considération des travaux préparatoires au moyen desquels se sont formées les normes à interpréter, et il limitera ses investigations à la découverte du véritable sens des mots employés; au contraire, un juriste français ou italien sera fortement tenté de faire une large part au processus historique de formation de la norme et en subira l'influence lorsqu'il cherchera à déterminer son sens littéral et logique. Cette diversité de méthodes et de tendances qui est, sans aucun doute, un des principaux obstacles à l'interprétation uniforme des normes internationales, fera, de plus en plus, sentir sa fâcheuse influence à mesure que se développera l'activité des organes judiciaires internationaux dans lesquels toutes les ten-
(104) dances doivent être représentées et dans lesquels il est besoin de faciliter à tout prix la possibilité d'arriver à un même résultat. Il semble qu'il y ait véritablement là un des problèmes les plus urgents dont la doctrine puisse s'occuper en vue d'en préparer la solution pratique.

L'interprétation correcte des normes internationales peut démontrer que le cas concret n'est pas logiquement compris dans ces normes. Pour déterminer comment devra se comporter l'interprète à l'égard de cette hypothèse — bien distincte de celle dans laquelle un cas donné est en réalité compris dans la norme, bien qu'en apparence celle-ci ne le vise pas, et dans lequel en conséquence il y a lieu à l'interprétation dite extensive — il convient avant tout de rappeler que, pour lui, il n'existe aucun autre droit en dehors de celui qui a été établi par le moyen des accords des Etats. Si ces accords n'envisagent pas un cas donné, cela veut dire simplement qu'à ce cas ne se rattache aucun droit et aucune obligation. Affirmer que des droits et des devoirs *devraient exister* dans ce cas est impossible, à moins de soumettre à un jugement de valeur les

normes qui composent l'ordre international, c'est-à-dire de se placer à un point de vue *de jure condendo* (V. *supra*, p. 18 et s.). La seule question qui reste à résoudre est alors celle de savoir si les normes en vigueur doivent s'appliquer seulement au cas considéré ou également aux cas non considérés mais analogues; plus précisément, si l'extension par analogie des normes est admissible seulement quand il existe une règle qui l'admet, et par suite, dans notre domaine, seulement dans des cas spéciaux, ou si une règle de ce genre doit être tenue pour comprise dans l'ordre juridique comme un de ses développements naturels.

Le recours à l'analogie, soit *legis*, soit *juris*, se trouve parfois envisagé, avec des expressions diverses, dans les compromis; et même indépendamment de ceci, les tribunaux arbitraux s'en sont prévalus sans opposition. Il ne manque pas d'autre part d'écrivains autorisés qui, à l'effet de donner aux
(105) jugements des arbitres une base juridique la plus large possible, ont soutenu que ces tribunaux peuvent et doivent recourir à l'analogie sans limite aucune, à moins qu'ils n'en soient empêchés par le compromis (Lammasch).

Il ne semble pas que tout ceci ait beaucoup d'importance pour la solution de la question générale examinée ici. Personne ne conteste la possibilité et la convenance d'admettre dans beaucoup de cas le procédé de l'analogie; et il n'y a rien de plus naturel que de le trouver effectivement admis dans les accords qui soumettent un différend donné au jugement d'arbitres; par contre, on pourrait observer que, si on a senti le besoin d'une stipulation de ce genre, c'est parce que ce n'était pas une chose allant de soi. L'usage qu'en ont fait les tribunaux arbitraux n'a pas non plus beaucoup d'importance d'un point de vue général, parce que leurs pouvoirs et leurs fonc-

tions dépendent exclusivement du compromis et que le recours à l'analogie se justifie ou non d'après les termes de ce compromis. Quant au petit nombre d'auteurs qui, ayant vu le problème, le résolvent dans le sens d'une applicabilité générale du procédé de l'analogie, il faut noter qu'ils sont, avant tout, préoccupés de renforcer et d'étendre le caractère juridique de l'arbitrage par rapport à la conciliation amiable; c'est pourquoi il est permis de se demander s'ils n'ont pas considéré notre question plutôt avec des critères *de jure condendo* qu'avec des critères *de lege lata.*

La question de savoir si le recours à l'analogie doit être considéré comme un principe général implicitement contenu dans l'ordre juridique international, doit être résolue exclusivement sur la base du sens et de l'esprit de cet ordre juridique même. A ce point de vue, il ne semble pas hasardé de dire que le droit international répugne à une extension quelconque des obligations assumées au delà des cas envisagés. Les Etats sont encore si jaloux de leur autonomie que l'on ne peut certainement pas présumer qu'ils entendent la limiter au delà de ce qui résulte des normes qu'ils adoptent. La thèse répé-
(106) tée à tout moment, et avec tant d'insistance, qu'il n'est pas permis d'étendre par voie d'interprétation les limitations de la souveraineté, pourrait s'exprimer d'une façon meilleure et plus exacte en disant que dans le droit international on ne peut admettre l'extension par analogie des normes, quand cette extension ne s'avère pas comme expressément ou tacitement voulue par les parties.

Une dérogation à ce principe, sans doute aussi la plus importante à raison de l'application très large dont elle est susceptible, se trouve dans le Statut de la Cour permanente de justice internationale. L'article 38 ne parle pas de l'analogie;

mais après avoir rappelé dans les n[os] 1 et 2 les conventions et la coutume comme sources des normes que la Cour doit appliquer, il ajoute dans le n° 3 : « Les principes généraux de droit reconnus par les nations civilisées ». Cette disposition, dictée par le souci d'éviter que la Cour puisse se trouver dans la nécessité de rejeter une demande par un *non liquet*, par manque de normes juridiques applicables, démontre, avant tout, que l'on a voulu pousser jusqu'à la dernière limite la *productivité*, si nous pouvons ainsi dire, des sources; et l'analogie en est l'instrument premier et fondamental. Il s'ensuit que les limitations que les normes ont établies, en un sens déterminé, pour certains cas particulièrement visés, doivent valoir également pour les cas analogues non visés. Si l'on admet, en d'autres termes, ce que l'on appelle l'*analogia juris*, il faut retenir *a fortiori* comme implicitement voulue l'*analogia legis*.

Quant aux principes généraux de droit, dont parle le n° 3 de l'article 38, ce sont avant tout les principes généraux de l'ordre juridique international, et, en second lieu, les principes universellement admis dans les législations des peuples civilisés : une sorte, comme on l'a bien dit, de *novissimum ius gentium* au sens classique, *quasi quo iure omnes gentes utuntur* (§ 1[er], *Inst.* I, 1). Les principes généralement admis dans les législations des peuples civilisés ont été, pour la plus grande
(107) partie, acceptés tacitement dans l'ordre international lui aussi et la Cour les applique comme tels. (Voy. arrêt n° 9, 26 juillet 1927, *Publications de la Cour*, série A, n° 9, p. 21, en ce qui concerne le principe que la violation d'une obligation entraîne le devoir de réparation.) Si, au contraire, il arrive qu'il s'agisse de principes propres exclusivement aux ordres juridiques internes, force est d'admettre que dans cette mesure le juge est renvoyé à une source différente de l'ordre juridique

international et proprement à une source dans le sens matériel, qui peut seulement lui fournir les éléments pour formuler la norme qu'il appliquera dans le cas concret comme norme de droit international : cette norme n'existe pas dans l'ordre international; c'est le juge qui la crée pour le cas spécial et pour celui-ci seulement (art. 59), d'après certains critères, parmi lesquels le plus important est fourni par la presque universalité des conceptions juridiques sur lesquelles s'appuie ladite règle. Ainsi entendue, la fonction que l'article 38, n° 3, attribue à la Cour n'est pas différente, sinon par les limitations plus grandes qu'elle rencontre, de celle que quelques codes récents attribuent au juge, quand ils disent que celui-ci, en l'absence d'autres sources, appliquera la norme qu'il adopterait si lui-même était législateur. En reprenant notre comparaison, on pourrait dire qu'à ce moderne *jus gentium* correspond un moderne *praetor*, avec des pouvoirs, d'ailleurs, sensiblement plus limités que ceux du préteur romain.

Pour entendre correctement la valeur du n° 3 de l'article 38 du Statut de la Cour, il faut, d'autre part, se rappeler que le recours à l'analogie et aux principes généraux qui y sont indiqués est admissible seulement dans les cas douteux et, par suite, lorsque n'apparaît pas la volonté des Etats de conserver entière leur liberté en dehors des cas spécifiquement visés. La norme qui établit des obligations déterminées pour des cas concrets déterminés peut, en même temps, si elle est correctement interprétée, exclure toute obligation pour les cas non visés : il est évident que la norme résout alors la question et
(108) que, par là, se trouve exclue toute possibilité de recours aussi bien à l'analogie qu'aux principes généraux du droit. Ainsi, par exemple, puisque la juridiction de la Cour est limitée et que l'obligation de lui soumettre un différend donné existe

seulement si les parties ont voulu s'y engager et dans les limites où elles s'y sont engagées (V. arrêt n° 2, 30 août 1924, *Publications précitées*, n° 2, p. 16; arrêt n° 6, 25 août 1925, *ibid.*, n° 6, p. 15; arrêt n° 9, 26 juillet 1927, *ibid.*, n° 9, p. 32), il suffira de constater que le différend ne rentre pas parmi ceux pour lesquels la juridiction de la Cour a été acceptée par les parties, pour qu'elle doive proclamer son incompétence : il serait manifestement inadmissible que la Cour fondât sa juridiction sur une norme qui l'admet dans des cas semblables ou dans des questions analogues, ou sur les principes généraux de droit reconnus par les nations civilisées, parmi lesquels figure certainement celui que tout différend juridique doit pouvoir être soumis à un juge. La différence entre le droit international général et le Statut de la Cour consiste donc en ce que dans le premier vaut la règle *in dubio pro libertate* et que dans le second, au contraire, le cas douteux se résout en recourant à l'analogie ou aux principes généraux du droit, et c'est seulement si ces sources elles aussi font défaut que l'on affirmera l'inexistence de toute obligation. Quant à la question de savoir si, et jusqu'à quel point, le système adopté par l'article 38 répond aux exigences particulières des rapports internationaux, c'est là une question à laquelle seule l'expérience pourra donner une réponse adéquate.

L'alinéa dernier de l'article 38, assez critiqué comme incompatible avec la nature et les fonctions d'une Cour de justice, ne concerne pas l'application du droit : tenant compte de certains besoins des rapports internationaux et dans l'intention louable de favoriser le recours à la Cour, ce texte permet aux parties d'obtenir une sentence fondée sur l'équité, plutôt que sur le droit strict, rapprochant ainsi, dans certains cas, la fonction de la Cour de celle qui a été souvent, mais non toujours,

(109) exercée par les tribunaux arbitraux. L'accord des parties constitue dans ce cas une condition indispensable : en l'absence d'accord, la Cour tranche le différend en appliquant le droit.

D'un autre côté toutefois, de même que l'accord des parties peut autoriser la Cour à décider *ex aequo et bono*, de même il peut lui imposer de juger suivant certaines règles et en particulier exclure le recours à l'analogie et aux principes généraux du droit prévus dans l'article 38. De telle sorte que, lorsqu'un différend est porté devant la Cour en vertu d'un compromis, c'est celui-ci qui détermine en première ligne quels sont les pouvoirs de la Cour également en ce qui concerne les normes applicables. Tout doute qui se présente doit être résolu en première ligne en interprétant le compromis.

---

(111) # PREMIÈRE PARTIE

Théories générales

CHAPITRE PREMIER

LES SUJETS

§ 1. — *La personnalité de droit international.*

BIBLIOGRAPHIE. — F. VON HOLTZENDORFF, *Der Staat als völkerrechtliche Persönlichkeit*, dans le tome II du « *Handbuch des Völkerrechts* », Hambourg, 1887, p. 5-43; P. HEILBORN, *System des Völkerrechts*, cit., 1896, p. 58 et s.; le même, *Subjekte des Völkerrechts*, dans le « *Wörterbuch des Völkerrechts* » de K. STRUPP, vol. II; AFFOLTER, *Zur Lehre von Persönlichkeit des Staates*, dans l' « *Archiv für öffentliches Recht* », vol. XX, 1906, p. 373 et s.; A. RAPISARDI MIRABELLI, *Lo Stato soggetto del diritto internazionale*, dans l' « *Archivio giuridico Filippo Serafini* », vol. XI, 1909, fasc. 2-3; G. L. DICKINSON, *Analogy between natural persons and international persons in the law of nations*, dans « *Yale Law Journal* », vol. 26, 1917, p. 564 et s.; P. FEDOZZI, *Il concetto di personalità internazionale nell'art. 1° del Patto della Società delle Nazioni*, dans la « *Rivista internazionale di filosofia del diritto* », vol. I, 1921, p. 100 et s.; A. CAVAGLIERI, *I soggetti del diritto internazionale*, dans la « *Rivista di diritto internazionale* », vol. XVII, 1925, p. 18 et s., 169 et s.; A. VERDROSS, *Die Verfassung der Völkerrechtsgemeinschaft*, cit., p. 155 et s.; R. KNUBBEN, *Die Subjekte des Völkerrechts*, dans le « *Handbuch des Völkerrechts* » de STIER-SOMLO, vol. II, partie I, 1928; G. ENRIQUES, *Il concetto astratto di persona giuridica e la sua applicazione al diritto internazionale*, Roma, 1928.

(112) Les normes juridiques, en prévision de faits déterminés, imposent des devoirs ou attribuent des droits; les entités auxquelles les normes rattachent ces devoirs et ces droits, en d'au-

tres termes les *destinataires* de ces normes, qui sont en somme les membres de la société dont l'ordre juridique est l'infrastructure, se nomment *sujets juridiques* ou *personnes*. La personnalité exprime donc une relation entre une entité et un ordre juridique déterminé. Ainsi, on est une personne dans la mesure où on est destinataire de normes juridiques : il n'y a pas de personnes par nature; les personnes existent dans un ordre juridique donné et seulement par l'effet de cet ordre juridique.

Puisque être une personne dans un ordre juridique donné équivaut à être destinataire des normes qui composent cet ordre juridique, il est évident que tout ordre juridique détermine quels sont ses sujets. Les sujets du droit international sont par suite déterminés par l'ordre juridique international lui-même.

On a vu précédemment que l'ordre juridique international se compose, par définition, de toutes les normes établies par le moyen d'accords qui, intervenant entre des entités coordonnées non soumises à une commune puissance, tirent leur valeur obligatoire exclusivement de la norme-base *pacta sunt servanda*. Les entités dont nous parlons sont, en général, des groupes sociaux autonomes. Tous les groupes sociaux entre lesquels interviennent des accords ainsi qualifiés, sont donc destinataires des normes internationales, sujets de l'ordre juridique international. Si nous voulons donner à ces groupes sociaux le nom d'Etats, la conclusion à laquelle nous sommes conduits peut s'exprimer également en disant que les Etats sont les sujets du droit international.

Les destinataires des normes internationales sont, en règle, des groupes sociaux : cela veut dire que les normes considèrent le groupe comme une unité, et non pas quant à ses parties

composantes; elles font du groupe une *unité de rattachement*, de telle façon que le pouvoir accordé, le devoir imposé, ne
(113) sont pas le pouvoir et le devoir d'individus isolés, mais de la collectivité, quand bien même, formellement, il serait possible de fragmenter la subjectivité de ces entités en un complexe de droits et d'obligations individuels. En réalité il ne semble pas que pour comprendre la personnalité internationale des agrégats humains il y ait beaucoup à ajouter au précepte romain en vertu duquel l'*universitas* est simplement une unité d'attribution juridique : « *Si quid universitati debetur singulis non debetur, nec quod debet universitas singuli debent.* » (Leg 7, § II, Dig. III, 4.)

Le principe que, seuls, les Etats sont les sujets du droit international a été affirmé avec une particulière énergie par la doctrine positive récente qui en a fait la prémisse solide de déductions tendant à éliminer une quantité d'infiltrations erronées issues des doctrines du droit naturel et qui y a trouvé la base d'une reconstruction rigoureusement juridique de nombreuses institutions.

Mais la manière dont le principe a été affirmé contenait une double erreur. Avant tout, au lieu de démontrer que les Etats seuls *sont* les sujets du droit international, on a affirmé que les Etats seuls *peuvent être* sujets du droit international; par là on dépassait les limites de l'investigation permise aux juristes, en méconnaissant les exigences mêmes du positivisme juridique dont on déclarait qu'on voulait partir. En second lieu, au lieu d'établir, sur la base des normes en vigueur, quels étaient effectivement les sujets de l'ordre juridique international et de voir ensuite si la qualification d'Etat leur convenait plus ou moins, on partait du concept de l'Etat tiré

d'autres disciplines et l'on affirmait qu'à l'Etat ainsi conçu convenait la qualification de personne du droit international : ainsi à l'investigation normative, propre à la science du droit, on substituait, en la faussant, un concept étranger qui en prédéterminait les résultats.

Dans tout ceci était contenue la possibilité que, à un moment donné, les exigences inéluctables de la dogmatique juridique se trouvassent en opposition évidente avec la coïncidence nécessaire que l'on affirmait devoir exister entre l'Etat et la
(114) personne de droit international. Nous aurons plus tard l'occasion d'indiquer quelques-unes de ces contradictions que l'on croyait pouvoir éliminer soit en altérant la conception sociologique de l'Etat au nom des résultats de l'investigation normative, soit en adaptant plus ou moins ingénieusement ces résultats à cette conception. Mais la contradiction s'est révélée plus profonde et plus grave quand un groupe d'organisations politiques, comme les grands *Dominions* britanniques et l'Inde, à qui la doctrine n'avait jamais donné la qualité d'Etats et qui en réalité s'éloignaient grandement de la conception historique traditionnelle de l'Etat, ont pris part à la stipulation des traités de paix et sont entrés, sur un pied d'absolue égalité, dans la Société des Nations; quand, chose plus significative encore, une norme de droit international a prévu expressément la possibilité que des organisations sociales non qualifiées comme Etats, et même ayant une dénomination les distinguant des Etats comme celle de « Dominions ou colonies » devinssent à l'avenir membres de la Société. L'article 1er du Pacte, en fait, après avoir dans le premier paragraphe déclaré membres originaires ceux des signataires du traité de paix dont les noms figurent dans l'annexe au Pacte et parmi lesquels sont compris les quatre Dominions britanniques et l'Inde, continue

en disant que tout Etat, *Dominion* ou *Colonie* qui se gouverne librement et qui n'est pas désigné dans l'annexe, peut devenir membre de la Société, si son admission est prononcée par les deux tiers de l'Assemblée, pourvu qu'il donne des garanties effectives de son intention sincère d'observer ses engagements internationaux et qu'il accepte le règlement établi par la Société en ce qui concerne ses forces et ses armements.

Des tentatives d'explications artificielles, et parfois ridicules, pour faire rentrer ces principes dans les cadres des conceptions préétablies n'ont pas manqué; mais leur inconsistance même démontre désormais en pleine lumière qu'il est temps de corriger cette erreur de méthode et d'accomplir une véritable *vin-*
(115) *dicatio in libertatem* du droit international. Si l'on veut parler d'Etats dans le droit international, et l'usage de ce mot a certainement des avantages, au moins de simplicité, il doit être bien clair que ce sont les Etats du droit international, non pas ceux de la sociologie, de l'histoire, ni non plus ceux du droit public interne : l'Etat, pour le droit international, vaut en tant que destinataire des normes et en tant que sujet de l'ordre juridique, que cette conception coïncide ou ne coïncide pas avec celle qui est propre aux autres disciplines.

Il convient aussi d'observer que, tandis que, d'un côté, ce que l'on appelle la « doctrine générale de l'Etat » n'est aucunement ferme et concordante dans l'établissement des critères essentiels de la conception de l'Etat, de l'autre côté les analogies de substance sont évidentes qui existent entre l'agrégat politique désigné d'une façon concordante sous le nom d'Etat et d'autres agrégats politiques qui sont devenus sujets de l'ordre international, bien qu'ils n'eussent jamais reçu cette qualification, comme les *Dominions* britanniques, ou que leur qualification eût été vivement contestée, comme certains membres d'Etats fédéraux.

Mais, plus encore que les indéniables analogies de substance, il y a intérêt à constater ici que la situation formelle dans laquelle viennent à se trouver ces agrégats au moment où ils peuvent et veulent entrer en rapport avec d'autres agrégats, est identique à celle qui se trouve logiquement à la base des relations entre tous les sujets de l'ordre international. En effet, l'élément essentiel de la situation réciproque des groupes sociaux auquel est attachée la constitution des normes internationales est fourni par l'absence d'un ordre juridique supérieur comprenant tous les groupes considérés et auquel, par suite, il faille ramener la valeur des accords qui les lient entre eux. Il ne peut pas y avoir de normes internationales, dans le sens accepté par nous, par exemple entre l'Empire britannique et le Canada ou entre le Canada et l'Inde, parce que les accords éventuels entre eux restent dans le cercle de l'ordre juridique de l'Empire, duquel seul dépend leur admissibi-
(116) lité et leur valeur. Mais tout autre est la position du Canada à l'égard des Etats-Unis, de la France, de l'Italie, et ainsi de suite : la dépendance du Canada envers l'Empire britannique pouvait exclure l'existence de rapports entre le Canada et les Etats nommés ci-dessus; mais du moment que les rapports deviennent possibles, ils ne peuvent être réglés que par le moyen d'accords qui ne tirent leur valeur que de la norme-base de l'ordre international *pacta sunt servanda*.

Sur la base du principe fondamental d'après lequel les sujets d'un ordre juridique sont les destinataires des normes qui composent cet ordre même, examinons maintenant la personnalité internationale des entités successivement indiquées et à l'égard desquelles des opinions différentes se sont manifestées à la fois dans la doctrine et dans la pratique.

1) Les nationalités.

BIBLIOGRAPHIE. — P. S. MANCINI, *Della nazionalità come fondamento del diritto delle genti*, Turin, 1851; L. PALMA, *Del principio di nazionalità nella moderna società europea*, Milan, 1867; P. DE ROQUETTE-BUISSON, *Du principe des nationalités. Etude de droit international public*, Paris, 1895; CH. HENRION, *La nation et le droit des gens*, Nancy, 1911; L. LE FUR, *Races, Nationalités, Etats*, Paris, 1922. Pour un exposé d'ensemble des plus récents aspects de la question de la nationalité dans le droit international, voyez l'étude de LAUN sous le mot « *Nationalitätenfrage einschliesslich des Minderheitsrechts* », dans le « *Wörterbuch des Völkerrechts* » de K. STRUPP, vol. II.

Suivant la célèbre définition de Mancini, la nationalité est « une société naturelle d'hommes prédisposés à une commu- « nauté de vie et de conscience sociale par l'unité de territoire, « d'origine, de coutumes et de langage ». Ce fut précisément
(117) Mancini et, sur ses traces, l'Ecole italienne qui chercha à attribuer une valeur juridique à la nationalité, en disant que les véritables sujets du droit international sont les nations, œuvre de Dieu, et non les Etats, entités arbitraires et artificielles, créées souvent par la violence et la fraude.

Si l'on veut, par là, affirmer un principe idéal de justice, on ne peut rien objecter à la légitimité du procédé; mais cette légitimité cesse aussitôt que l'on cherche à transporter, d'une manière quelconque, le procédé dans le droit positif. Les sujets du droit international sont les Etats, et non les nationalités, parce que les normes en vigueur s'adressent aux Etats et non aux nationalités; et il est tout à fait indifférent qu'un Etat soit constitué ou non sur une base nationale. De même, ce que l'on appelle la reconnaissance des nationalités soumises aux Empires centraux qui, pendant la guerre, constituèrent dans les Etats de l'Entente des comités nationaux, puis des légions de déserteurs, qui combattirent auprès des armées des Puissances alliées et associées, sert en réalité à désigner une sé-

rie de mesures internes d'ordre juridico-politique ou militaire, mesures, d'ailleurs, préalables à la future constitution de nouveaux Etats sur une base nationale, que les Puissances susdites s'engageaient moralement à favoriser.

Le droit international, d'autre part, peut protéger les nationalités, en imposant aux Etats des obligations à leur égard. Très importantes sont à ce point de vue les dispositions pour la protection des minorités de race, de religion ou de langue, contenues dans les Traités de paix de Saint-Germain (art. 62 à 69), de Trianon (art. 54 à 60), de Neuilly (art. 49 à 57) et de Lausanne (art. 37 à 45) et, également, dans six conventions spéciales conclues par les principales Puissances alliées et associées avec certains Etats qui doivent aux traités de paix soit leur existence, soit un accroissement considérable de territoire : les garanties de liberté et d'égalité stipulées en faveur des minorités de race, de religion ou de langue, sont déclarées
(118) obligations d'intérêt international et placées sous la protection de la Société des Nations; les différends qui y sont relatifs sont de la compétence de la Cour permanente de justice internationale.

2) Groupes sociaux qui, par leurs conditions de vie et de civilisation, n'ont pas participé aux accords constitutifs des normes internationales.

Bibliographie. — C. E. Vaillant, *De necessitudine iuris gentium, quae europaeis gentibus intercedit cum septentrionalis Africæ orae civitatibus*, Amsterdam, 1831; G. Trione, *Gli Stati civili nei loro rapporti coi popoli barbari e semi barbari. Studio di diritto internazionale*, Turin, 1899; J. Kunz, *Zum Begriff der « nation civilisée » im modernen Völkerrecht*. dans la « *Zeitschrift für öffentliches Recht* », vol. VII, 1924, p. 86 et s.

Il s'agit de populations nomades ou sauvages : leur incapacité à comprendre et, par suite, à vouloir les normes qui cons-

tituent le droit international, est la raison pour laquelle elles ne participent pas aux accords et n'y adhèrent pas; l'absence de participation exclut pour ces groupes la personnalité internationale. L'opinion contraire ne peut se comprendre que comme un postulat du droit naturel; et ce fut effectivement dans le sein de l'Ecole du droit naturel que cette thèse a trouvé ses partisans.

Le principe général, fondé comme il l'est sur un fait essentiellement relatif, comporte toutefois une exception. Il est arrivé fréquemment, au cours du XIX[e] siècle, qu'un Etat colonisateur, au lieu de procéder à l'occupation de territoires habités par des populations nomades, s'est borné à conclure un *pacte de protection* avec des chefs de tribus : ces chefs reconnaissent la haute souveraineté de l'Etat qui leur garantit la protection, la jouissance du territoire et d'autres avantages. C'est ce que l'on appelle le protectorat *colonial*, par opposition au protectorat *international* qui, suivant la doctrine commune, existe lorsque le pacte de protection intervient entre deux Etats, encore que de civilisations différentes.

(119) On a beaucoup discuté sur la valeur juridique de ces pactes. Une chose est certaine : ou bien le pacte de protection stipulé avec une tribu n'a pas de valeur juridique, ou cette valeur dérive seulement du principe *pacta sunt servanda :* dans le premier cas il s'agit d'un pur rapport moral; dans le second cas, ce pacte ne diffère pas formellement d'un traité international et établit dans la tribu une capacité, si limitée qu'elle soit, de droit international. Ayant rectifié, de la manière indiquée précédemment, le principe qui identifiait les sujets de droit international avec les Etats, nous ne voyons aucune raison pour nier la valeur juridique du pacte de protection. Si nous nous dégageons de considérations d'ordre politique, tirées des fins

dernières que se propose l'Etat en stipulant ces pactes, considérations indifférentes pour le problème juridique, la thèse contraire se fonde exclusivement sur une conception sociologique, et par suite inadéquate, de la personnalité internationale. Si cette personnalité internationale n'existe pas, en règle, chez les populations nomades ou sauvages, ce n'est pas parce qu'elles ne sont pas organisées en Etats, mais parce que, ne participant pas aux actes constitutifs des normes internationales, elles ne peuvent pas être destinataires des normes qui dérivent de ces actes; or cette raison disparaît du moment où une tribu conclut volontairement et consciemment un accord avec un Etat et l'on ne voit pas pourquoi cet accord serait soustrait à la règle *pacta sunt servanda*. Par là nous excluons également, en la rendant inutile, tout en reconnaissant et en appréciant ses raisons pratiques, la théorie exposée par Borsi (*Studi di diritto coloniale*, dans les « *Studi senesi* », vol. XXXII, p. 285 et s.), suivant laquelle l'Etat colonisateur établirait par voie de *fiction* la personnalité dans la tribu barbare, faisant ainsi entrer dans le domaine du droit international l'acte constitutif du protectorat.

En dehors de ces cas, les rapports avec les populations sauvages sortent du droit; mais ils restent soumis à la morale, qui a un domaine d'application sensiblement plus étendu et qui fait valoir ses exigences là même où le droit ne pénètre pas.

(120) Mais, en outre, le droit international peut protéger et protège effectivement les populations inférieures, par le moyen d'accords par lesquels les parties contractantes s'obligent réciproquement à observer une conduite déterminée tendant au bien-être de ces populations : le rapport juridique international intervient entre les Etats et les autorise à exiger et les oblige respectivement à tenir l'attitude prévue par le traité;

la protection des populations est simplement l'objet et la conséquence de ce rapport. Diverses dispositions de l'acte général de Berlin du 16 février 1885 et de celui de Bruxelles du 2 juillet 1890, pour ne citer que les textes principaux, ont eu précisément pour but la protection et l'élévation morale et matérielle des indigènes du continent africain : ces deux actes ont été remplacés par trois conventions signées à Saint-Germain le 10 septembre 1919, ratifiées également par l'Italie, qui, en partie, en abrogent les dispositions, sur d'autres points les confirment ou les modifient, sur d'autres enfin, spécialement en ce qui regarde l'interdiction de certains commerces, en étendent la sphère d'application et l'efficacité.

Particulièrement remarquable, à cet égard, est l'article 22 du Pacte de la Société des Nations qui, après avoir affirmé le principe que le bien-être et le développement des peuples incapables encore de se diriger eux-mêmes dans les conditions particulièrement difficiles du monde moderne forme une mission sacrée de civilisation, dispose que la tutelle des populations des territoires qui, à la suite de la guerre, ont cessé d'être sous la souveraineté des Etats qui les gouvernaient précédemment, sera confiée aux nations développées qui sont le mieux à même d'assumer cette mission et sont disposées à l'accepter; elles exercent cette tutelle *en qualité de mandataires et au nom de la Société des Nations*. Ce n'est pas ici le lieu d'exposer, même très sommairement, la complexe et délicate institution des *mandats coloniaux* : il suffit d'en avoir esquissé l'idée fon-
(121) damentale, qui, quelles qu'en soient les déformations pratiques, représente la tentative la plus hardie faite jusqu'ici pour la protection internationale des peuples les moins avancés.

3) Les individus.

Bibliographie. — P. Heilborn, *System des Völkerrechts*, cit., p. 58 et s.; le même, *Die Stellung des Menschen im Völkerrecht*, Breslau, 1927; D. Anzilotti, *L'azione individuale contraria al diritto internazionale*, dans la « *Rivista di diritto internazionale e di legislazione comparata* », vol. V, 1902, p. 8 et s.; H. Rehm, *Unterthanen als Subjekte völkerrechtlicher Pflichten*, dans la « *Zeitschrift für Völkerrecht und Bundesstaatsrecht* », vol. I, 1906, p. 53 et s.; A. Adler, *Ueber die Verletzung völkerrechtlicher Pflichten durch Individuen*, dans la « *Zeitschrift für Völkerrecht* », vol. I, 1907, p. 614 et s.; J. Kohler, *Völkerrecht als Privatrechtstitel*, ibid., vol. II, 1908, p. 209 et s.; G. Diena, *L'individu devant l'autorité judiciaire et le droit international*, dans la « *Revue gén. de droit intern. public* », vol. XVI, 1909, p. 57 et s.; A. Verdross, *Die Völkerrechtswidrige Kriegshandlung und der Strafanspruch der Staaten*, Berlin, 1920; le même, *Die Verfassung der Völkerrechtsgemeinschaft*, cit., § 35; L. Strisower; *Einige Bemerkungen über Staatsverträge welche die Rechtslage der Individuen betreffen*, dans la « *Zeitschrift für öffentliches Recht* », vol. IV, 1925, p. 272 et s.; J. Spiropoulos, *L'individu en droit international*, Paris, 1928.

On parle d'une personnalité de l'individu en droit international en se plaçant à deux points de vue sensiblement différents.

Suivant une opinion, désormais vieillie, l'homme serait sujet du droit international comme membre de l'humanité : en cette qualité, dit-on, l'homme a une individualité qui lui est propre, une sphère d'action qui peut comprendre toutes les régions du monde, une capacité juridique qui lui appartient en propre, en raison de sa propre existence, indépendamment de celle qui peut lui appartenir en qualité de citoyen d'un Etat donné. Les droits et les devoirs internationaux de
(122) l'homme seraient en conséquence certains droits et devoirs qui lui appartiendraient toujours et partout, et, par suite, au regard de n'importe quel Etat : tels seraient, par exemple, les droits de liberté, d'inviolabilité personnelle, le droit de choi-

sir sa nationalité, le droit de propriété, le droit de liberté de conscience, le droit d'émigrer, ainsi de suite.

A part la confusion évidente que l'on fait ainsi entre l'ordre juridique international et un prétendu droit de l'humanité qui serait tout autre chose, il n'est pas nécessaire de disserter longuement pour démontrer que cette opinion, en admettant des droits individuels antérieurs à tout établissement concret de règles, se meut exclusivement dans le cercle du droit naturel; elle exprime ainsi l'affirmation d'une exigence à laquelle devraient se conformer les ordres juridiques étatiques particuliers. A supposer que ceux-ci s'y conforment, cette exigence se concrétiserait dans des normes juridiques propres à chaque ordre juridique, c'est-à-dire dans un droit interne uniforme : tout homme serait sujet de certains droits et devoirs dans chaque ordre juridique particulier et non pas dans l'ordre juridique, qui n'existe pas, de l'humanité. Mais, en réalité, tous ces prétendus droits sont bien loin d'être universellement reconnus; et il n'est pas moins certain que, là où la loi n'accorde pas un droit donné, par exemple celui d'émigrer ou de changer de nationalité, le droit lui-même n'existe pas, si injuste que puisse sembler la disposition qui le nie.

Une autre thèse a été soutenue qui est plus respectueuse des exigences de la dogmatique juridique. Certains auteurs, à une date récente, ont prétendu que, bien que les normes du droit international établies par les Etats s'adressent en règle aux Etats, il n'est cependant pas exclu que, dans certains cas, ces normes s'adressent également aux individus et les rendent ainsi, à certains égards, sujets de droits et de devoirs internationaux.

La thèse, qui ici est posée correctement, met en jeu toutes les prémisses méthodologiques de notre science et ne pourrait

(123) être examinée d'une façon convenable sans une discussion de ces prémisses et sans l'appréciation des cas concrets dans lesquels on estime qu'on peut affirmer l'existence de normes internationales qui donnent directement aux individus des droits ou des obligations. Il est certain que le problème change complètement suivant le point de vue dont on part concernant les rapports entre le droit international et le droit interne. Aux termes du point de vue ici adopté, les normes internationales ne prennent le caractère juridique dans les ordres internes que par le moyen de la réception dont nous avons expliqué, à un autre endroit, la signification et les effets : le principe contraire est exclu par la distinction des ordres juridiques et par la conception de l'Etat comme unité d'attribution juridique, dans laquelle se manifeste sa personnalité internationale.

Les normes coutumières ou les traités qui, en apparence, imposent des devoirs aux individus, imposent en réalité à l'Etat l'obligation d'interdire ou de punir certains faits individuels ou autorisent l'Etat à le faire alors qu'autrement il en serait empêché : l'obligation de l'individu ne naît pas si l'Etat n'a pas posé la norme qui interdit; *nullum crimen sine lege*. Et les normes qui en apparence accordent des droits aux individus, en réalité obligent ou autorisent l'Etat à accorder les droits dont il s'agit : l'individu tire ces droits, non pas de la norme internationale, mais de la norme interne.

Nous croyons qu'il ne serait pas difficile de démontrer que les prétendus cas de normes internationales dont les individus seraient destinataires, peuvent très bien s'expliquer autrement, en parfaite harmonie avec les prémisses adoptées dans le présent ouvrage; à commencer par l'article 4 de la Convention de La Haye du 18 octobre 1907 relative à l'institution

d'une Cour internationale des prises (convention d'ailleurs non ratifiée), article tant de fois cité, qui donnait en certains cas aux particuliers un droit de recours à la Cour, pour en venir aux faits illicites de guerre, dont on voudrait faire découler la punissabilité directement du droit international (V. par exemple l'art. 3 du Traité de Washington du 6 février 1922 sur l'usage
(124) des sous-marins et des gaz toxiques en temps de guerre). A la disposition purement théorique de l'article 4 de la convention pour l'institution d'une Cour internationale des prises, on peut du reste opposer celle, bien autrement importante, qui concerne la nouvelle Cour permanente de justice internationale : l'article 14 du Pacte de la Société des Nations délimitait la compétence contentieuse de la Cour à instituer en disant « qu'elle connaîtra de tous différends d'un caractère international que les parties lui soumettront »; et l'article 34 du Statut dispose que « seuls les Etats ou les membres de la Société des Nations ont qualité pour se présenter devant la Cour ». Les litiges internationaux sont par suite seulement ceux qui existent entre les Etats ou les membres de la Société des Nations. Un litige international peut certainement avoir pour objet les intérêts d'individus ou de groupes d'individus (par exemple une minorité nationale, Traité de Saint-Germain, art. 69); mais ces intérêts n'acquièrent de pertinence pour l'ordre international qu'en tant qu'objet de devoirs et droits réciproques des Etats : tel est purement et simplement le sens de ces dispositions.

Quant aux tribunaux arbitraux mixtes institués par les récents traités de paix, ce sont des organes juridictionnels communs à deux Etats et non pas des organes juridictionnels internationaux, ainsi qu'il résulte également du fait qu'ils ont dans certains cas une compétence facultative concurrente avec celle

des tribunaux nationaux des Puissances alliées et associées (V. Traité de Versailles, art. 304, litt. b, al. 2 et les dispositions correspondantes des autres traités de paix). Les dispositions des traités en question, qui accordent à l'individu le droit de recourir aux tribunaux arbitraux mixtes et établissent les règles applicables par ces tribunaux, sont devenues des normes internes de chacun des Etats contractants, grâce à l'approbation régulière et à la publication du traité dans les modalités exigées par la constitution, et composent un droit interne uniforme dont la réalisation uniforme est garantie par l'existence de l'organe juridictionnel commun.

(125) **4) Les organes des Etats.**

BIBLIOGRAPHIE. — P. HEILBORN, *System des Völkerrechts*, p. 138 et s.

Quelquefois il a été question aussi d'une personnalité internationale de certains organes, comme le chef de l'Etat ou l'agent diplomatique, dans la mesure où ils jouissent d'une situation juridique spéciale déterminée par des normes internationales. Cette thèse n'est pas fondée et repose sur une équivoque.

Les Etats sont internationalement obligés à accorder à certains organes des autres Etats, à raison de leur position ou de l'office qu'ils remplissent, une condition privilégiée déterminée; par exemple, l'exemption de la juridiction, dans les cas où les autres étrangers y seraient soumis. C'est le cas, entre autres, du chef d'Etat qui se trouve, dans certaines conditions déterminées, sur le territoire d'un autre Etat; de l'agent diplomatique qu'un Etat reçoit en cette qualité, et ainsi de suite. Les droits dont jouit l'individu-organe ne dérivent pas pour lui du droit international, mais de la volonté de l'Etat, c'est-à-dire du droit interne : le droit international impose à

l'Etat le devoir d'accorder certains droits à l'organe d'un autre Etat; l'Etat, ensuite, les accorde en exécution de ce devoir, soit en édictant des normes spéciales à cet effet, soit en recevant dans son propre ordre juridique les normes internationales correspondantes. Le rapport juridique international est ici encore un rapport entre Etats : l'Etat qui envoie un agent diplomatique a un droit envers l'Etat qui le reçoit à ce que ce dernier lui accorde cette situation privilégiée déterminée; et
(126) l'Etat qui reçoit l'agent diplomatique a le devoir correspondant. L'agent diplomatique se trouve alors investi des droits dont il s'agit par l'effet des dispositions en vigueur dans l'Etat où il exerce sa fonction : si cet Etat ne les lui accordait pas, si, par exemple, il disposait que l'agent diplomatique sera soumis à la juridiction sur le même pied que tout autre étranger, il violerait certainement le droit international et l'Etat qui a envoyé l'agent diplomatique pourrait s'insurger contre cette conduite; mais il n'est pas moins certain que l'agent diplomatique n'aurait pas ces droits et que, s'il était appelé en justice devant les tribunaux locaux, ceux-ci ne pourraient pas ne pas exercer leur juridiction à son égard.

Les COMPAGNIES COLONIALES, elles aussi, en tant qu'elles sont autorisées par un Etat, sont des organes de cet Etat, et les actes qu'elles accomplissent (occupation de territoires, stipulation de traités, etc.), valent juridiquement comme actes de l'Etat, quels que puissent être leur autonomie et les privilèges dont elles sont investies : ainsi, par exemple, la célèbre Compagnie anglaise des Indes occidentales (1600-1858), et plus récemment les Compagnies anglaises *chartered* (munies d'une charte, d'une autorisation), du Niger (1886), de l'Afrique orientale (1888) et méridionale (1889); la Compagnie allemande de la Nouvelle-Guinée (1885), la Compagnie italienne du Benadir.

etc. Une société de colonisation non autorisée et, par suite, non investie de la qualité d'organe d'un Etat, serait une simple entreprise privée qui n'intéresse pas le droit international sinon comme peut l'intéresser toute autre société commerciale ou industrielle. Ceci n'empêche pas qu'une entreprise privée de colonisation puisse avoir pour résultat la formation d'un nouvel Etat et, par suite, d'un nouveau sujet du droit international; mais, dans ce cas, le sujet du droit international sera l'Etat et non pas l'entreprise qui a constitué l'Etat. Ainsi l'Etat indépendant du Congo a été créé par l'*Association internationale du Congo* : quand, en 1884, cette société a conclu des
(127) traités par lesquels différents Etats ont déclaré reconnaître son pavillon comme celui d'un Etat ami et se sont engagés à reconnaître les limites territoriales du nouvel Etat suivant une carte géographique annexée au traité, en réalité le nouvel Etat existait déjà, bien que sa constitution fût encore embryonnaire et incomplète; l'*Association internationale* agissait comme organe de cet Etat, qui entrait de cette façon dans la communauté internationale. La reconnaissance expresse de l'Etat du Congo, survenue peu après (23 février 1885) à la conférence internationale de Berlin, n'a fait en réalité que confirmer une situation de droit déjà créée par les précédents traités.

5) L'Eglise catholique et le Saint-Siège.

Bibliographie. — F. von Holtzendorff, *Völkerrechtliche Erläuterungen zum italienischen Garantiengesetz*, extrait du « *Jahrbuch für Gesetzgebung* », Berlin, 1875; J. C. Bluntschli, *Die rechtliche Unverantwortlichkeit und Verantwortlichkeit des römischen Papstes*, Nördlingen, 1876; trad. française de A. Rivier, Paris, 1877; E. Brusa, *La juridiction du Vatican*, dans la « *Revue de droit international et de législation comparée* », vol. XV, 1883, p. 114 et s.; C. F. Gabba, *I tribunali italiani e il sommo pontefice*, Pise, 1883; H. Geffcken, *Die völkerrechtliche Stellung des*

Papstes, dans le « *Handbuch des Völkerrechts* » de F. von Holtzendorff, vol. II; trad. ital. Pise, 1886; A. Corsi, *La situazione attuale della S. Sede nel diritto internazionale*, extrait du périodique « *La Legge* », Rome, 1886; P. Resch, *Das Papsthum und das Völkerrecht. Studie über die völkerrechtliche Stellung seiner Heiligkeit des Papstes in der Gegenwart*, Graz et Leipzig, 1889; J. Imbart-Latour, *La Papauté en droit international*, Paris, 1893; R. de Olivart, *Del aspecto internacional de la cuestion romana*, 4 vol., Madrid-Barcelone, 1893-1895; le même, *Le Pape, les Etats de l'Eglise et l'Italie; Essai juridique sur l'état actuel de la question romaine*, Paris-Poitiers, 1897; P. Heilborn, *System des Völkerrechts*, cit., p. 194 et s.; A. Vergnes, *La condition internationale de la Papauté*, Toulouse-Paris, 1905; M. de Taube, *La situation internationale actuelle du Pape et l'idée d'un « droit entre pouvoirs » (ius inter potestates)*, dans l' « *Archiv für Rechts-und Wirtschaftsphilosophie*, vol. I, 1907-08, p. 360 et s., 510 et s.; G. Gidel, *Quelques idées sur la condition internationale de la Papauté*, dans la « *Revue gén. de droit int. public* », vol. XVIII, 1911, p. 589 et s.; U. Lampert, *Die völkerrechtliche Stellung des Apostolischen Stuhles*, Trêves, 1916; A. Wijnen, *Die Rechts-und insbesondere die Vermögensfähigkeit des Apostolischen Stuhles nach internationalem Rechte*, Fribourg, 1920; G. Arangio Ruiz, *Sulla personalità internazionale della Santa Sede*, dans la « *Rivista di diritto pubblico* », 1925, p. 417 et s.; A. C. Jemolo, *La Santa Sede soggetto di diritto internazionale*, ibid., p. 427 et s.; H. Bastgen, *Papst-Päpstliche Gesandte*, dans le « *Wörterbuch des Völkerrechts* » de Strupp, vol. II, p. 232 et s.; 243 et s.; A. Verdross, *Die Verfassung der Völkerrechtsgemeinschaft*, cit., p. 151 et s. Pour des indications bibliographiques plus détaillées et pour une ample collection de documents sur ce que l'on appelle la question romaine en général, voyez l'ouvrage en 3 volumes de H. Bastgen, *Die römische Frage : Dokumente und Stimmen*, Fribourg-en-Brisgau, 1917-1919.

La condition juridique internationale du Saint-Siège a fait en outre l'objet de nombreuses thèses de doctorat, parmi lesquelles on peut mentionner les suivantes : W. Linden, *Ist der Papst souverän?* (Diss. Erlangen), Neuss, 1898; G. Gustine, *La loi des Garanties et la situation internationale de la Papauté. Etude d'histoire diplomatique et de droit international public*, Paris, 1901; J. de Cougny, *La Papauté en droit international public*, Paris, 1906; P. d'Autremont, *Le Saint-Siège en droit international*, Paris, 1910; J. Jenny, *Ist der Papst Subjekt des Völkerrechts?* (Diss. Leipzig), Borna-Leipzig, 1910; J. Müller, *Die völkerrechtliche Stellung des Papstes* (Diss. Fribourg), Cologne, 1916; J. V. Schneider, *Het Problem van den Paus in het volkenrecht* (Diss. Amsterdam), Bois-le-Duc, 1919; C. Fecia di Cossato, *La Papauté en droit international public. Le point de vue italien actuel* (Thèse Grenoble), Grenoble, 1923, etc.

(128) Il est généralement reconnu que la condition juridique des communautés ecclésiastiques est régie par le droit interne des

différents Etats et non par le droit international. Cependant le problème se présente d'une manière tout à fait spéciale pour
(129) l'Eglise catholique. Observons avant tout qu'il n'est pas exact d'attribuer à l'Eglise catholique une personnalité de droit international pour la raison qu'elle a un caractère universel et qu'elle est pourvue d'une organisation véritable et propre; cette thèse soutenue par Fiore et par quelques autres auteurs est dénuée de toute valeur, parce qu'elle n'est pas tirée du droit positif, mais d'une conception toute subjective de la personnalité de droit international. Nonobstant son caractère universel, l'Eglise catholique développe aussi son activité temporelle dans des ordres juridiques divers et rien n'empêche que ce soit seulement dans ces ordres que cette activité trouve reconnaissance et protection juridique : déduire de l'universalité de l'Eglise sa personnalité internationale est aussi peu fondé que d'en déduire qu'elle ne pourrait pas être une personne dans les différents Etats. La question de la personnalité de l'Eglise, soit dans le droit international, soit dans les droits internes, doit se poser et se résoudre sur la base des normes en vigueur respectivement dans l'un et dans les autres.

Si nous considérons la question par rapport au droit international, le *punctum pruriens* se trouve dans les *concordats*, c'est-à-dire les accords qui sont conclus entre l'Eglise et l'Etat pour régler les matières d'intérêt commun. Si on conçoit le concordat comme un accord entre deux entités coordonnées et égales, ramenable exclusivement, quant à sa valeur obligatoire, au principe *pacta sunt servanda*, l'analogie formelle avec les traités internationaux est complète et il ne paraît pas que la différence de matière autorise à exclure ces actes du domaine du droit international.

Contester la possibilité de voir dans les concordats des trai-

tés internationaux parce que l'Eglise catholique n'est pas un sujet de droit international (Hinschius et beaucoup d'autres), revient à intervertir d'une façon erronée le problème : ce n'est pas de la personnalité internationale de l'Eglise que l'on peut déduire le caractère international du concordat, mais, au contraire, la personnalité internationale de l'Eglise doit être af-
(130) firmée si le concordat peut être rattaché à l'ordre juridique international; c'est donc dans cet ordre qu'il faut rechercher le critère, pour établir si le concordat rentre ou non dans la catégorie des actes créateurs de normes internationales.

Avec un sens plus exact de la véritable nature du problème, d'autres ont objecté que les concordats ne peuvent pas se ramener au critérium formel qui détermine la juridicité des normes internationales, parce que l'Eglise et l'Etat les considèrent, en général, de deux points de vue différents et tous deux incompatibles avec ce critère : l'Eglise, en affirmant sa compétence abstraite pour régler toutes les matières touchant à la foi, même dans le monde externe, considère les concordats comme des concessions qu'elle fait à l'Etat; tandis que celui-ci, en affirmant sa propre compétence sur tous les actes qui, tout en étant dirigés vers un but spirituel, comportent des effets civils, considère les concordats comme des concessions qu'il fait à l'Eglise, ou peut-être comme des modalités, suggérées par des raisons politiques, d'une réglementation dont la compétence lui appartient à lui seul. Ainsi, si les concordats ont une valeur juridique, ils la tireraient, au point de vue de l'Eglise, du droit canonique, et, au point de vue de l'Etat, du droit public interne.

Après longue réflexion nous devons dire que ces considérations ne nous semblent nullement décisives. Quel que soit le point de vue particulier de l'Etat ou de l'Eglise sur une ma-

tière donnée, il n'est pas moins vrai que, en stipulant un concordat, ils se posent l'un à l'égard de l'autre comme parties contractantes et rien que comme parties contractantes. Le contrat qu'ils stipulent, comme tel, ne peut être ramené ni à la théorie des curialistes, ni à la théorie des régalistes, car, bien plutôt, il s'établit en excluant l'une et l'autre. Il ne semble pas moins certain que l'entité avec laquelle l'Etat contracte est l'Eglise catholique comme telle, et, pour elle, le Saint-Siège, et non pas un sujet de droit interne, même si par aventure l'Eglise catholique était, prise comme un tout, une entité
(131) juridique dans cet ordre donné, chose qu'il faut exclure, au moins pour la plus grande partie des Etats. Que les concordats soient historiquement demeurés distincts des traités de l'Etat pontifical, c'est là une chose bien naturelle, mais cela n'exclut pas que la nature juridique des concordats soit identique à celle des traités. En vérité, si l'on fait abstraction des différences de matière, si peu importantes au point de vue juridique, et si l'on met à part le dogme que les Etats seuls peuvent être des sujets de droit international, il ne semble pas facile de contester aux concordats le caractère d'accords en tout analogues aux traités internationaux parce que, de même que ceux-ci, ils tirent leur valeur obligatoire uniquement du principe qui est à la base de tous les rapports entre entités coordonnées et non sujettes d'une autorité commune : *pacta sunt servanda*.

Ceci posé, rien n'empêche, et ce peut même être utile à un point de vue didactique, que les normes qui régissent les rapports entre l'Eglise catholique et les Etats soient tenues pour distinctes de celles qui régissent les rapports des Etats entre eux. Quant à adopter ensuite un nom différent pour les unes et pour les autres, en appelant les premières *ius inter potestates*,

et en réservant aux secondes le nom de droit international; c'est là, à vrai dire, une question de mots : mais ce qui est essentiel c'est de reconnaître qu'il s'agit de parties différentes du même ordre juridique, parce qu'il s'agit de normes qui se ramènent à la même norme fondamentale.

Etroitement rattachée à la question de la condition juridique de l'Eglise catholique en droit international est celle qui concerne l'organe suprême de l'Eglise elle-même, le Saint-Siège. Des événements historiques et des raisons politiques ont, par ailleurs, placé le Saint-Siège dans une situation tout à fait particulière qui impose d'examiner à part, et avec quelque ampleur, sa position au regard du droit international; question complexe et difficile, sur laquelle il est nécessaire de se former des idées claires et précises, également parce qu'elles
(132) sont indispensables à l'intelligence exacte d'une partie importante de notre droit public italien. A cet effet, il convient d'examiner à part la condition juridique du Saint-Siège jusqu'en 1870 et depuis 1870.

A) *Jusqu'à* 1870 le Souverain Pontife réunissait deux qualités : celle de chef de l'Eglise catholique et celle de chef d'un Etat reconnu comme personne du droit international. Il était, par suite, l'organe de deux sortes de rapports avec les Etats : rapports de nature religieuse, comme chef de l'Eglise; rapports de nature juridique ou politique, comme chef de l'Etat pontifical : rapports nécessairement distincts entre eux par la nature et par l'objet, si même, en fait, les rapports religieux influaient sur le contenu des rapports temporels et si ceux-ci, à leur tour, réagissaient sur les premiers. Le Pape, comme tel, n'était pas sujet de droit international : c'était l'Etat pontifical qui était sujet de droit international;

le Pape, dans les rapports internationaux, était simplement le chef, le monarque de cet Etat, et, en cette qualité, sans parler de celle de chef de l'Eglise, il entretenait des relations avec les Etats étrangers.

Mais la qualité de chef d'un Etat reconnu comme membre de la communauté internationale servait au Souverain Pontife de moyen pour entretenir aussi ses rapports de nature spirituelle et religieuse avec les différents Etats; ainsi les relations internationales de l'Etat pontifical servaient de moyen au Pontife pour les relations religieuses entre le chef de l'Eglise catholique et les divers Etats. En fait la théorie ecclésiastique entend et légitime la souveraineté temporelle du Souverain Pontife comme un moyen donné par la Providence pour l'exécution de sa mission spirituelle : de là la conception que cette souveraineté existe dans l'intérêt de tout le monde catholique et que tous les Etats catholiques ont le droit et le devoir de la conserver et d'en exiger des autres Etats le respect et la conservation. C'est sur cette conception que se fondaient, et les demandes réitérées des Papes contre les attaques portées à leur souveraineté temporelle, et
33) les diverses interventions étrangères pour protéger cette souveraineté : telle l'intervention autrichienne de 1830 et l'intervention française de 1849.

B) *Après* 1870. L'occupation de Rome, en 1870, par les troupes italiennes marque, au point de vue juridique, l'extinction de l'Etat pontifical et son incorporation dans le royaume d'Italie. L'extinction de l'Etat pontifical est survenue par *debellatio*, c'est-à-dire par annihilation à la suite d'une conquête de guerre, conquête manifestée à l'évidence par l'impossibilité absolue où les forces pontificales étaient de résister aux forces italiennes, et par l'arrêt du fonctionne-

ment de cet Etat qui s'est trouvé en fait à la merci absolue du vainqueur.

Il ne manque pourtant pas d'auteurs qui ont soutenu que l'Etat pontifical avait continué à exister même après le 20 septembre 1870, se trouvant limité à la portion de Rome qui n'a pas été effectivement envahie par les troupes italiennes. Puisque, a-t-on dit, l'étendue du territoire n'est pas un critère essentiel de l'existence d'un Etat (il faut un territoire, mais non pas une certaine étendue donnée de territoire), là où l'autorité italienne n'a pas matériellement remplacé l'autorité pontificale, cette dernière continue à exister avec les caractères qu'elle avait antérieurement : véritable puissance étatique, bien que restreinte à un espace très limité. La conséquence de cette théorie serait que les événements de 1870 n'auraient pas changé formellement la condition antérieure des choses : le Pape serait encore le chef d'un Etat reconnu comme sujet du droit international et ses relations avec les Etats étrangers s'expliqueraient par le moyen de cette qualité.

Les arguments sur lesquels se fonde cette théorie paraissent au nombre de deux. En premier lieu, comme on l'a déjà indiqué, l'absence d'occupation effective d'une partie du territoire pontifical, où par suite aurait continué sans interruption la vie et l'autorité de l'Etat à qui appartenait ce territoire. En second lieu les termes de la capitulation conclue entre les
134) commandants des troupes italiennes et pontificales, qui excluaient expressément l'occupation d'une partie déterminée de la ville : de la capitulation, acte bilatéral, serait issue une obligation internationale de l'Etat italien de ne pas occuper cette partie de territoire pontifical; obligation qui ne pouvait

pas être détruite ou modifiée par des actes unilatéraux de l'Italie et en particulier par la loi des garanties.

Ni l'un ni l'autre de ces deux arguments ne résiste à la critique. En ce qui concerne le premier, le titre d'acquisition réside dans l'anéantissement de l'organisation étatique mise dans l'impossibilité de s'opposer, de résister à la volonté du vainqueur. Ce fait a eu certainement lieu en 1870; l'Italie a eu et la volonté et la puissance de fait de détruire l'Etat pontifical et, à cet égard, peu importe que, par de justes égards et pour des considérations politiques, les troupes italiennes se soient abstenues de pénétrer dans la résidence du Souverain Pontife. Elles auraient certainement pu le faire; leur abstention a été déterminée non par la volonté de ne pas acquérir à l'Italie ce morceau de territoire, mais par la conviction que, pour l'acquérir, il n'y avait pas nécessité de commettre un acte odieux de violence. En résumé il est hors de doute que l'Etat pontifical tout entier est tombé en fait au pouvoir du vainqueur et que celui-ci a pu faire valoir partout son autorité aux lieu et place de celle qui s'éteignait : cela suffit à déterminer le caractère juridique de l'acquisition par *debellatio*, bien que, en fait, l'Italie se soit abstenue alors et se soit toujours abstenue depuis d'accomplir des actes de juridiction dans la résidence du Pape. Quant à l'argument tiré de la capitulation, c'est un principe élémentaire du droit international que les conventions militaires, précisément parce que telles, ne se rapportent à aucun degré à l'acquisition ou à la perte de la souveraineté territoriale, mais seulement à la conduite de la guerre : la capitulation de 1870 a fixé simplement les conditions de la reddition; l'acquisition du territoire pontifical a eu lieu en vertu d'un titre tout à fait différent, la *debellatio*, c'est-à-dire l'anéantissement par la force des armes et l'occupation de la part du vainqueur.

135) C'est là le fait juridique en lui et par lui, quelle qu'ait pu être par ailleurs sa valeur politique.

La conséquence nécessaire de l'extinction de l'Etat pontifical a été que le Pape a cessé d'être le chef d'un Etat; ainsi, tout en restant chef de l'Eglise catholique et tout en continuant comme tel les relations avec les différents Etats, disparaissait le moyen par lequel s'était jusque-là déployée sa fonction spirituelle, à savoir les relations internationales de l'Etat pontifical.

Mais au moment même où ces relations s'éteignaient, il en naissait d'autres entre l'Italie et les Etats qui étaient en rapports avec le chef de l'Eglise catholique. Jusque-là les Etats intéressés avaient pu librement communiquer avec le Souverain Pontife, qui, étant le chef d'un Etat reconnu comme sujet du droit international, pouvait entretenir des relations en se prévalant de cette qualité, et par suite indépendamment de toute puissance terrestre. Or l'Italie, de son propre fait, enlevait au Souverain Pontife cette possibilité; et puisque, en même temps, elle permettait qu'il continuât à résider dans le royaume et à y remplir sa fonction spirituelle, il était nécessaire de pourvoir d'une autre manière à ce que fût assuré le libre exercice de cette fonction et de ces relations. C'est sur cette base de fait que, les rapports internationaux disparaissant entre l'ancien Etat pontifical et les autres Etats, il s'en constituait de nouveaux entre ceux-ci et le royaume d'Italie, relativement à leurs communications avec le chef de l'Eglise catholique, résidant désormais en territoire italien.

L'Italie, qui avait déjà, à plusieurs reprises, reconnu cette nécessité par des déclarations explicites, renouvela des assurances formelles aux gouvernements étrangers, d'abord au moment où l'occupation de Rome fut imminente, puis par

l'acte même dans lequel elle porta officiellement à leur connaissance l'incorporation effectuée de l'Etat pontifical et la cessation du pouvoir temporel des Papes. La circulaire en-
136) voyée le 18 octobre 1870 par le ministre des Affaires étrangères, Visconti Venosta, à tous les représentants du Gouvernement italien auprès des Etats étrangers, après avoir notifié le résultat du plébiscite et la réunion qui en était la conséquence de Rome à l'Italie, déclarait que celle-ci s'engageait formellement : *a*) à maintenir la position appartenant personnellement au Pape comme souverain, les immunités coutumières, la prééminence sur les souverains catholiques, la liste civile, l'exterritorialité de la résidence; *b*) à assurer la liberté des communications entre les Etats étrangers et le Souverain Pontife, notamment en reconnaissant les privilèges diplomatiques aux envoyés étrangers près le Souverain Pontife et à ceux du Souverain Pontife près les Etats étrangers pendant les voyages d'aller et de retour; *c*) et à mettre en pratique le régime de la séparation de l'Eglise et de l'Etat.

Ayant ainsi exprimé sa volonté de remplir les obligations résultant de la nouvelle situation de fait créée par elle, l'Italie pourvut à en assurer l'exact et entier accomplissement au moyen d'une loi appropriée.

La loi du 13 mai 1871, dite loi des garanties, n'est, en ce qui concerne le droit international, qu'une disposition interne par laquelle l'Italie a voulu remplir le devoir international d'assurer la liberté du Pape dans l'exercice de sa fonction religieuse et de laisser aux Etats étrangers pleine liberté de communications avec le chef de l'Eglise catholique. Comme on le sait, la loi des garanties pourvoit à cet objet en assurant : *a*) l'indépendance du Souverain Pontife par rapport à l'autorité italienne; *b*) la liberté des communications avec les Etats

étrangers. Se réfèrent au premier point les dispositions qui
garantissent l'indépendance absolue du Pontife dans l'exer-
cice de sa mission spirituelle (art. 8, 10), qui lui accordent
une protection et une situation privilégiée semblable à celle
du Roi (art. 2), qui lui reconnaissent le droit à des honneurs
particuliers et à une garde armée au service de sa personne
(art. 3), qui interdisent l'exercice d'actes de juridiction, non
seulement à l'égard de la personne du Souverain Pontife, mais
aussi dans les lieux où il demeure et où se tient un conclave
(137) ou un concile œcuménique (art. 7), etc. Se réfèrent au second
point les dispositions qui reconnaissent au Pape la faculté
et lui donnent les moyens de libre communication avec tout
le monde catholique (art. 12) et accordent aux envoyés des
gouvernements étrangers près le Souverain Pontife et aux en-
voyés du Souverain Pontife près les gouvernements étran-
gers, quand ils traversent le territoire italien pour se rendre
au lieu de leur mission ou pour en revenir, les privilèges et
les immunités appartenant d'après le droit international aux
envoyés étrangers près le gouvernement du roi (art. 11).

La loi des garanties est donc une loi intérieure qui a une importance internationale pour autant qu'elle constitue le mode choisi par l'Italie pour remplir l'obligation qu'elle avait formellement déclaré aux Etats étrangers qu'elle assumait et qu'elle a en fait scrupuleusement remplie, avec leur acquiescement formel ou tacite, soit à ces déclarations, soit aux dispositions qui en furent la conséquence. Et, puisque la loi des garanties est une loi interne, l'Italie a incontestablement le droit de la modifier ou de l'abroger; mais, naturellement, la modification ou l'abrogation de la loi des garanties laisserait intact le devoir international, c'est-à-dire à l'égard des Etats étrangers, qui incombe à l'Italie d'assurer la liberté des com-

munications avec le Souverain Pontife, si celui-ci, et tant que celui-ci, réside sur le territoire italien : l'Italie est libre d'adopter les moyens qu'elle juge bons pour remplir son devoir, pourvu que ce devoir soit rempli.

On a parfois posé la question de savoir si l'Italie est responsable internationalement des actes constituant des dommages ou des offenses envers des Etats étrangers qui auraient par aventure été commis par le Souverain Pontife. Il est certain, ainsi que nous le verrons le moment venu, que tout Etat a le devoir international d'empêcher que sur son territoire s'accomplissent des actes de dommage ou d'offense à l'égard des autres Etats et qu'il est responsable s'il ne les empêche pas ou s'il ne prend pas de mesures contre ceux qui commettent ces actes. Mais ce devoir et cette responsabilité présupposent la puissance de l'Etat sur les personnes et ils cessent lorsque cette puissance disparaît pour un motif admis par le droit
(138) international. Or l'Italie s'est dépouillée de tout pouvoir sur la personne du Souverain Pontife avec le consentement tacite des Etats, afin de remplir un devoir envers eux : les Etats qui ont accepté cette situation juridique et qui en profitent, ne peuvent plus se retourner contre l'Italie et la tenir pour responsable de faits qu'elle ne peut pas juridiquement empêcher. Il est vrai, pourtant, que la situation est tout à fait particulière, parce que, dans tout autre cas, si le pouvoir sur la personne, et par suite la responsabilité, n'appartient pas à l'Etat sur le territoire duquel la personne se trouve, elle appartient à un autre Etat, car il n'y a pas dans les rapports internationaux d'exemption de l'autorité d'un Etat qui ne soit pas liée à la sujétion envers un autre Etat. Au contraire, ici, le Souverain Pontife n'est sujet d'aucun Etat et, par suite, il n'existe pas d'autorité qui puisse le contraindre à s'abstenir

d'actes de dommage ou d'offense à l'égard d'Etats étrangers et qui doive, par conséquent, en répondre si elle ne le contraint pas.

Jusqu'ici le Saint-Siège nous est apparu simplement comme l'occasion de rapports entre l'Italie et les autres Etats et de dispositions en conséquence dans le droit public italien.

Il y a cependant à considérer un autre point de vue : les rapports entre le Saint-Siège et les divers Etats.

Il est à peine nécessaire de relever l'erreur de ceux qui affirment la personnalité internationale du Saint-Siège en se fondant sur la loi des garanties, spécialement en ce que celle-ci reconnaît au Souverain Pontife le droit d'envoyer et de recevoir des agents diplomatiques, c'est-à-dire le droit de légation active et passive, que l'on considère comme un attribut réservé exclusivement aux personnes internationales. Une loi interne ne peut pas, de toute évidence, accorder des droits internationaux; et, en réalité, la loi des garanties ne dit pas du tout que le Souverain Pontife ait un droit de légation active et passive : elle dit seulement ce qu'elle pouvait raisonnablement dire, à savoir, de quelle manière seront traités, sur territoire italien, les envoyés étrangers près le Souverain Pontife et ceux du Souverain Pontife près les Etats étrangers.

(139) C'est, d'autre part, un fait que les divers Etats ont maintenu partout aux envoyés du Souverain Pontife le caractère et la situation propres aux agents diplomatiques. Ici la loi des garanties n'a rien à faire : il est évident que si l'Espagne considère le nonce pontifical à Madrid comme un agent diplomatique du premier rang, aux termes du Règlement de Vienne, et lui accorde les honneurs et les prérogatives propres à cette charge, elle ne le fait pas en vertu de l'article 11 de la loi des garanties. Le fait-elle par obéissance à une obligation imposée

par le droit international, ou bien est-ce une concession gracieuse, déterminée par des considérations d'opportunité et de convenance qui n'implique aucun devoir juridique ? La question est tout entière ici : si c'est une obligation de l'Espagne envers le Saint-Siège, celui-ci a un droit correspondant : devoir et droit qui ne peuvent trouver leur fondement ailleurs que dans les normes internationales relatives à la représentation diplomatique.

Le dogme qui, d'une manière *a priori*, limite aux Etats la qualité de sujets du droit international, entraînait nécessairement à considérer comme purement gracieuse, volontaire et révocable, la reconnaissance de la qualité diplomatique aux envoyés du Saint-Siège de la part des divers Etats : c'était le seul moyen d'interpréter la pratique en vigueur en harmonie avec ces prémisses. Mais il est permis de douter si, de cette manière, au lieu d'interpréter la pratique pour ce qu'elle est, on n'interprète pas la pratique pour ce que l'on voudrait qu'elle fût. En réalité, rien ne semble plus étranger à la conviction des Etats que la différence alléguée entre les envoyés du Souverain Pontife d'un côté et les autres membres du corps diplomatique de l'autre; rien ne semble plus sûr que la persuasion que, si un Etat reçoit un envoyé du Souverain Pontife, il doit le recevoir avec cette qualité donnée et non avec une autre : comme tout agent diplomatique, on peut le recevoir ou non, mais si on le reçoit, on doit lui accorder les privilèges et les immunités établis par le droit international.
(140) Telle est, purement et simplement, pour qui veut considérer les choses objectivement et sans préjugé, la conviction qui s'extériorise dans la pratique en vigueur.

La condition juridique faite aux envoyés du Souverain Pontife est demeurée partout ce qu'elle était avant 1870, alors

que ces envoyés étaient à la fois les envoyés du chef de l'Eglise catholique et ceux du chef de l'Etat pontifical : ceci semble répondre à une idée simple et précise, consistant à dire que les événements de 1870 n'ont pas entraîné nécessairement un changement même au regard de la forme des relations entre le Saint-Siège et les divers Etats; c'est-à-dire que, bien que l'Etat pontifical se soit éteint, le chef de l'Église catholique a pu continuer à exercer le droit de légation pour s'en servir pour des fins spirituelles. Ce n'est pas une conception différente qui a inspiré l'article 11 de la loi des garanties.

La conclusion à laquelle, d'une façon discrète et en modifiant sensiblement les opinions antérieurement exposées, nous croyons devoir arriver, c'est que l'Eglise catholique a une personnalité même dans le droit international; personnalité qui se manifeste spécialement par la stipulation de concordats et par l'exercice du droit de légation au moyen de son organe suprême, le Saint-Siège.

6) Les Unions d'Etats.

Bibliographie. — L'abondante littérature relative aux Unions d'Etats sera indiquée ailleurs; ici il suffira de mentionner l'ouvrage de G. J. Ebers, *Die Lehre vom Staatenbunde*, Breslau, 1910 (nº 22 des « *Abhandlungen aus dem Staats-u. Verwaltungsrecht* » *herausg.* von S. Brie und M. Fleischmann), où l'on trouvera (spécialement p. 206 et s.) un exposé historique développé des diverses théories sur la personnalité des Unions d'Etats du type de celles qui sont examinées ici, et deux études spéciales, l'une de G. Ottolenghi, *Sulla personalità internazionale delle unioni di Stati*, dans la « *Rivista di diritto internazionale* », vol. XVII, 1925, p. 313 et s., 461 et s.,
(141) et l'autre de A. Verdross, *Zur neuesten Lehre von den Staatenverbidungen*, dans « *Niemeyers Zeitschrift für internationales Recht* », vol. XXXV, 1926, p. 257 et s.

Nous renvoyons à une autre place l'étude de ces unions qui intéresse le droit international sous de multiples aspects et nous nous bornons ici à donner une esquisse de la question générale de leur personnalité.

Nous admettrons que l'hypothèse considérée est seulement celle de deux ou plusieurs sujets de droit international qui concluent entre eux un pacte d'association; la seule question que nous examinerons est de savoir si la collectivité ainsi formée, qui tire du pacte, et seulement du pacte, son existence juridique propre, est ou peut, dans certains cas, être un nouveau sujet existant par lui-même de droit international.

Les unions, auxquelles on fait allusion ici, sont donc celles qu'une doctrine assez répandue qualifie d'*unions de droit international*, par opposition aux *unions constitutionnelles* qui auraient leur base dans le droit public interne. Ces unions sont en nombre indéfini et extrêmement différentes les unes des autres; mais les cas que l'on considère dans la discussion de la question de leur personnalité sont la plupart du temps : l'*Union réelle*, association de deux ou plusieurs Etats qui s'obligent par traité à avoir le même monarque et par suite à exercer en commun les fonctions propres du chef de l'Etat dans les relations internationales; — la *Confédération*, association d'Etats constituée pour la satisfaction d'intérêts politiques communs et spécialement pour la défense commune, au moyen de l'exercice en commun de certaines activités internationales (représentation diplomatique, stipulation de traités, guerre, etc.) par le moyen d'organes sociaux; — et on peut encore ajouter la *Société des Nations* qui se rapproche des types historiques de confédération, tout en présentant quelques traits caractéristiques qui lui sont propres. On cite, au contraire, comme exemples de ce que l'on appelle les unions constitutionnelles : l'*Etat fédéral*, entendu comme un Etat
(142) dont les éléments constitutifs, population et territoire, sont en même temps éléments constitutifs d'autres Etats qui vivent dans le sein et sous l'autorité de l'Etat fédéral; — les

rapports de *vassalité*, très communs à un certain moment de l'histoire et qui ont subsisté jusqu'à ces derniers jours dans le cercle de l'Empire ottoman; — et l'on peut encore ajouter, étant donnée la conception d'où part cette théorie, la grande communauté de l'Empire britannique.

Sans entrer ici dans la discussion assez délicate de l'admissibilité et de la signification de cette seconde catégorie d'unions, il suffira d'observer que notre problème n'a de raison d'être que pour autant que l'on admet que nous nous trouvons en présence d'une collectivité de sujets de droit international, collectivité qui, par la conception même du droit international, ne peut avoir d'autre base qu'un traité et ne peut être autre chose qu'une association. Si l'on exclut cette hypothèse, il ne reste que celle d'un Etat unitaire à décentralisation large ou très large, qui peut même arriver à rendre possibles des rapports réglés par le droit international entre des parties ou provinces, quel que soit le nom qu'on leur donne, de cette entité unique et les autres sujets du droit international. Le problème n'est pas alors celui de la personnalité d'une collectivité d'Etats; le problème concerne plutôt la personnalité d'agrégats politiques dépendant d'autres agrégats politiques et la pertinence que présente, pour le droit international, le lien de dépendance. Personne, à dire vrai, n'a jamais discuté dans le passé la personnalité internationale de l'Empire ottoman ni ne discute aujourd'hui celle de l'Empire britannique, bien qu'il ait vécu dans l'un et qu'il continue à vivre dans l'autre des organisations politiques autonomes qui sont devenues sujets de relations internationales. Si des difficultés se sont élevées concernant quelques Etats fédéraux formés par le concours volontaire d'Etats qui, auparavant, étaient simplement confédérés, c'est parce que l'on n'a

pas vu clairement que l'appréciation du fait, au point de vue du droit international, ne pouvait qu'aboutir à ce dilemme : ou bien l'association d'Etats, à un certain moment, a cessé d'exister pour faire place à un nouvel Etat avec des
(143) autonomies régionales correspondant aux anciens Etats; ou bien ce que l'on appelle Etat fédéral n'est pas un Etat unique, mais une association d'Etats, la confédération préexistante, sauf intimité plus étroite et solidité plus grande des liens sociaux.

La question étant ainsi précisée, observons avant tout que du contrat d'association, comme de n'importe quel autre contrat, ne peuvent naître que des relations juridiques entre les contractants, des devoirs et des droits réciproques : l'effet propre de tout pacte d'union est en substance celui de créer entre les associés un ordre juridique spécial dans le cercle de la communauté internationale plus vaste, un droit particulier dans le sein du droit commun.

Mais par là le problème n'est nullement résolu. L'ordre juridique créé par le pacte social imprime au groupe un caractère unitaire qui permet de l'opposer soit à ses membres considérés isolément, soit à d'autres sujets coexistant avec le groupe et en dehors de celui-ci. Il est certainement possible de résoudre les relations juridiques dans le groupe ou avec le groupe en relations juridiques de chacune des unités composantes; mais la considération unitaire qui voit dans le groupe le point juridique de rattachement, présente des avantages évidents de simplicité et de clarté auxquels il n'y a aucun motif de renoncer et en vue desquels précisément cette considération a été mise fréquemment en œuvre par les normes du droit international. Si cette considération unitaire des rapports concernant les membres d'un groupe social juridique-

ment ordonné est qualifiée de personnification du groupe; si, en d'autres termes, la personnalité des entités collectives n'est autre chose qu'un procédé technique qui ramène à l'unité une ou plusieurs séries de rapports, on peut dire également que dans l'ordre international lui aussi il y a des unités collectives considérées comme sujets juridiques. Mais dans ce cas il faut reconnaître que le procédé est susceptible d'applications très larges et que la personnalité des unions d'Etats n'est pas du tout un problème spécial aux deux ou trois types
144) ordinairement considérés par les écrivains : l'Union réelle, la Confédération, et aussi désormais la Société des Nations. Etant donnée l'existence d'un groupe juridiquement ordonné d'Etats, il est toujours possible que les normes de l'ordre international en fassent une unité d'attribution juridique dans le sens qui a été expliqué. Quand l'article 37 du Protocole final annexé à la convention radiotélégraphique de Berlin du 3 novembre 1906 charge l'Office international télégraphique des attributions spécifiées dans l'article 13 de la convention, « sous réserve du consentement du Gouvernement de la Confédération suisse *et de l'approbation de l'Union télégraphique* », on peut bien dire qu'il personnifie le groupe des Etats qui ont conclu la convention de Pétersbourg du 10-22 juillet 1875, exactement comme l'article 49 du Traité de Versailles, en disposant que « l'Allemagne renonce *en faveur de la Société des Nations*, considérée ici comme fidéicommissaire, au gouvernement du territoire ci-dessus spécifié » (Bassin de la Sarre), personnifie le groupe des Etats qui ont conclu le pacte de la Société des Nations. Le procédé est identique et il ne semble pas que certaines différences dans la constitution intérieure des deux groupes sociaux puissent autoriser à l'apprécier de façon substantiellement différente.

La doctrine, surtout en Allemagne, a généralement discuté la question de la personnalité internationale des unions d'Etats en partant de prémisses incompatibles avec celles dont partent les développements du présent ouvrage. Quand, par exemple, on fait dépendre l'existence de la personnalité d'une organisation du groupe telle qu'elle forme une volonté collective distincte de la volonté des unités composantes, on substitue une donnée sociologique à l'examen normatif qui seul appartient en propre à la science du droit et pour lequel la volonté n'est pas un phénomène psychique ou social, mais simplement un fait d'imputation (plus loin, chap. II, § 1).
(145) Quand on fait dépendre la personnalité internationale de l'union de sa propre personnalité en droit interne, en partant de l'idée qu'une seule et même entité ne peut pas être une personne à l'extérieur sans être d'abord une personne dans son propre ordre juridique, on oublie que la personnalité n'est autre chose que la qualité de destinataire de normes juridiques et ne peut par suite être appréciée que dans chaque ordre déterminé et pour lui seulement (*supra*, p. 121 et s.) Et quand enfin, en liant la personnalité internationale à la souveraineté, on déclare que celle-ci dépend du point de savoir si c'est l'entité collective qui est souveraine ou si ce sont au contraire les unités composantes de l'union, on oublie que la souveraineté, dans le sens où le mot est ici employé, c'est-à-dire comme expression d'un pouvoir suprême, soit qu'on le désigne par la formule « pouvoir de déterminer sa propre compétence » ou par la formule « pouvoir illimité d'auto-limitation », ou par toute autre formule, est dépourvue de signification dans le droit international, qui part non de la suprématie des sujets, mais de leur soumission à un principe supérieur.

En réalité, si nous partons du principe que le problème de la personnalité juridique d'une entité donnée ne peut pas être posé d'une façon générale et abstraite, mais seulement en relation avec un ordre juridique donné, nous serons, croyons-nous, portés à admettre que, dans un ordre comme l'ordre international, cette considération unitaire des groupes d'Etats juridiquement ordonnés desquels on vient de parler, constitue le seul critère positif qui permet de répondre à la question posée. Qu'ensuite ces ordres juridiques partiels, ainsi considérés, se qualifient de personnes juridiques ou autrement, c'est en substance une question de mots : l'important est que l'on n'oublie pas que la personnalité ainsi entendue est un pur procédé technique, dont la légitimité disparaîtrait quand de la personnification du groupe d'Etats on tirerait des conséquences qui ne seraient pas l'application pure et simple du pacte d'union et de la manière dans laquelle l'ordre juridique qui en dérive est considéré par les normes internationales

(146) § 2. — ***Commencement de la personnalité de droit international.***

BIBLIOGRAPHIE. — La bibliographie ci-après se limite aux monographies et aux articles de caractère général (à l'exclusion, par suite, des études extrêmement nombreuses consacrées à des cas spéciaux) et à certains ouvrages qui ont pris en face de ce problème une position particulièrement notable au point de vue de la théorie qui est esquissée ici. On peut se reporter également aux écrits indiqués en tête du paragraphe suivant.

J. LORIMER, *La doctrine de la reconnaissance fondement du droit international*, dans la « *Rev. de dr. int. et de lég. comp.* », vol. XVI, 1884, p. 333 et s.; R. LE NORMAND, *La reconnaissance internationale et ses diverses applications*, Paris, 1899; E. NYS, *La doctrine de la reconnaissance des Etats*, dans la « *Revue de dr. int. et de lég. comp.* », 2e série, vol. V, 1903, p. 292 et s.; G. QUAGLIA, *Alcune considerazioni sul riconoscimento degli Stati*, dans la « *Rivista di diritto internazionale* », vol. III, 1908, p. 296 et s.; G. DIENA, *Considerazioni critiche*, cit., II : *Il riconoscimento*

e i diritti fondamentali degli Stati, Turin, 1908; P. Schoen, *Zur Lehre von den Grundlagen des Völkerrechts*, dans l' « *Archiv für Rechts-und Wirtschaftsphilosophie* », vol. VIII, p. 287 et s.; F. Sander, *Das Faktum der Revolution und die Continuität der Rechtsordnung*, dans la « *Zeitschrift für öffentliches Recht* », vol. I, 1919, p. 132 et s.; H. Kelsen, *Das Problem der Souveränität*, cit., §§ 49-52; C. A. Berdhal, *The power of recognition*, dans l' « *Am. Journ. of. int. law* », vol. XIV, 1920, p 519 et s.; A. Verdross, *Grundlagen und Grundlegungen des Völkerrechts*, dans la « *Niemeyer's Zeitschrift für int. Recht* », vol. XXIX, 1921, p. 65 et s.; le même. *Anerkennung von Staaten*, et *Entstehung von Neustaaten*, dans le « *Wörterbuch des Völkerrechts* » de K. Strupp, vol. I; le même, *Die Verfassung der Völkerrechtsgemeinschaft*, cit., p. 125 et s.; A. Cavaglieri, *Concetto e caratteri del diritto intern. generale*, cit., p. 295 et s.;
(147) A. D. Mac Nair, *Judicial Recognition of States and Governments*, dans le « *British Year Book of international law* », vol. II, 1921-22, p. 57 et s.; Th. Baty, *So called « de facto » recognition*, dans « *Yale Law Journal* », vol. XXXI, 1921-22, p. 469 et s.; J. Coucke, *Admission dans la Société des Nations et reconnaissance « de iure »*, dans la « *Rev. de dr. int. et de lég. comp.* », vol. XLVIII, 1921, p. 320 et s.; E. D. Dickinson, *Les Gouvernements ou Etats non reconnus en droit anglais et américain*, ibid., vol. L, 1923, p. 145 et s.; S. Romano, *Corso di diritto internazionale*, Padoue, 1926, p. 51 et s.; G. Salvioli, *Il riconoscimento degli Stati*, dans la « *Rivista di dir. intern.* », vol. XVIII, 1926, p. 330 et s.; R. Erich, *La naissance et la reconnaissance des Etats*, dans le « *Recueil des cours de l'Académie de droit international* », 1926, vol. III, p. 431-505; V. Miceli, *Il problema del riconoscimento del diritto internazionale*, dans la « *Rivista di dir. intern.* », vol. XIX, 1927, p. 169 et s.; J. Spiropoulos, *Nicht anerkannte Staaten und Regierungen vor dem ständigen internationalen Gerishtshofe*, extrait de la « *Revue de droit intern. et de sciences diplomatiques et politiques* », vol. VI, 1927, n° 1; J. Kunz, *Die Anerkennung der Staaten im Völkerrechte*, dans le « *Handbuch des Völkerrechts* » de Stier-Somlo, vol. II, partie 3, 1928; R. Knubben, *Die Subjekte des Völkerrechts*, ibid., vol. II, partie 1, 1928, §§ 9 et 10. Sur la pratique américaine en matière de reconnaissance, qui présente une importance toute particulière, voir A. P. C. Griffin, *List of references on recognition in international law and practice*, Washington, 1904; J. B. Moore, *Digest of international law*, Washington, 1906, vol. I, et J. Goebel, *The recognition policy of the United States*, dans les « *Studies in History, Economics and public Law* », publiés par la Faculté des sciences politiques de l'Université de Columbia, LXVI, 1, 1915.

A) — De même que tout ordre juridique détermine quels sont ses sujets, de même il détermine aussi le moment où ils commencent à exister. Et puisque être sujet juridique revient

à être destinataire de normes juridiques, la personnalité existe au moment où une entité devient destinataire de normes.

Les normes juridiques internationales se constituent par le moyen d'accords; les sujets de l'ordre juridique international commencent donc à exister au moment où intervient un premier accord : à ce moment même les entités entre les-
(148) quelles intervient l'accord deviennent l'une à l'égard de l'autre destinataires de la norme ou des normes résultant dudit accord et, pour autant, sujets de l'ordre juridique dont ces normes font partie. Ceci équivaut à dire qu'à la base de toutes les relations juridiques internationales il y a un accord des sujets : cet accord est ce que, d'un mot assez mal approprié mais désormais d'usage commun, on appelle *reconnaissance*. La reconnaissance donc n'est autre chose qu'un pacte conclu sur la base de la règle *pacta sunt servanda :* la personnalité internationale, rendue possible par cette norme, devient effective et concrète par la reconnaissance. La reconnaissance, selon nous, est purement et simplement l'accord initial auquel se rattache la naissance de normes juridiques pour des sujets donnés et par suite leur personnalité l'un à l'égard de l'autre; de par sa conception même elle est réciproque et constitutive.

Partant, cet accord, lui aussi, tire sa valeur juridique de la norme-hypothèse *pacta sunt servanda*. Une fois constatée l'existence d'un accord dans le sens du droit international, le caractère obligatoire juridique de cet accord dérive non de la volonté des entités qui l'ont appelé à l'existence, mais de la norme qui attache ces effets déterminés à ces manifestations de volonté. Il n'en va pas autrement du caractère obligatoire de la loi : ce caractère obligatoire ne dérive pas du fait que la loi est la manifestation de la volonté du Parlement, mais de la

norme que nous prenons comme base hypothétique de tout l'ordre juridique interne et selon laquelle on doit obéir aux ordres du Parlement. Inutile donc de se préoccuper de savoir si l'Etat non encore reconnu peut manifester une volonté juridiquement relevante et, si l'on résout cette question négativement, de déduire de là que la reconnaissance de nouveaux Etats ne peut se concevoir que comme un acte unilatéral des Etats préexistants qui admettent un nouveau membre dans la société dont ils font partie. D'autre part, si l'objection était fondée, on n'en viendrait pas à bout de cette façon, parce qu'on ne voit pas comment les Etats préexistants, tout en
(149) étant des personnes, pourraient manifester une volonté juridiquement relevante à l'égard de l'Etat nouveau, si celui-ci et tant que celui-ci demeure en dehors de l'ordre juridique, puisque des effets juridiques ne sont pas concevables en dehors de l'ordre juridique.

Le principe que la personnalité internationale commence avec la reconnaissance correspond exactement à la pratique en vigueur, qui, sans aucun doute, s'inspire des critères suivants : *a*) qu'il n'y a pas de relations de droit avec un Etat qui n'est pas encore reconnu; *b*) que la reconnaissance dépend entièrement de la volonté des Etats, c'est-à-dire qu'ils ne peuvent pas poser une prétention juridique à être reconnus et que les Etats ne sont pas juridiquement tenus d'accorder la reconnaissance.

Contrairement à cette théorie, une opinion encore largement répandue et qui a été récemment l'objet à nouveau d'affirmations très autorisées est que la personnalité internationale de l'Etat est un attribut qui dérive de sa propre constitution ou de sa nature et que l'Etat possède en conséquence à partir du moment où il existe. La reconnaissance qui, en fait,

est pratiquée par les Etats, aurait un caractère purement déclaratoire et unilatéral; elle certifierait l'existence d'un nouveau membre de la communauté internationale : éventuellement elle pourrait avoir d'autres effets juridiques, en particulier la renonciation à toute prétention contraire à l'existence du nouvel Etat, spécialement dans les cas où cet Etat s'est formé d'éléments qui appartenaient antérieurement à d'autres Etats.

Ainsi entendue, la théorie relève manifestement du droit naturel; aussi ne pouvons-nous que répéter ce que nous avons déjà dit plusieurs fois : la légitimité de cette conception n'est pas contestable si, et dans la mesure où, elle reste dans son domaine propre; il est certainement permis d'affirmer que, dans la ligne de la justice idéale, tout agrégat humain a, par le seul fait qu'il existe et qu'il présente certains caractères, des droits et des obligations à l'égard des autres agrégats; on peut également condamner, si on veut, les principes différents de la pratique internationale; mais la légitimité de cette conception cesse dès qu'elle se transporte, consciemment ou non, dans le domaine du droit international positif où sont
(150) en vigueur, et sont exclusivement en vigueur, les normes bien différentes établies par la volonté des sujets.

On a cependant encore tenté d'expliquer la personnalité internationale en harmonie avec la conception positive du droit, tout en maintenant à la reconnaissance le caractère purement déclaratoire qui lui a été attribué par la doctrine traditionnelle, essentiellement attachée aux doctrines du droit de la nature. Suivant cette théorie, le droit international positif attribuerait la personnalité à tout Etat qui existe et par le seul fait qu'il existe : l'Etat serait une personne en vertu du droit international, comme l'homme est une personne en

vertu du droit interne, antérieurement à la reconnaissance et indépendamment de celle-ci, qui ne pourrait qu'affirmer l'existence de l'Etat, déjà investi de la qualité de sujet de droit accordée et protégée par l'ordre juridique international.

Cette thèse n'a de valeur que dans la mesure où on démontre l'existence de règles de droit international positif qui attribueraient certains droits à tout Etat par le fait même qu'il existe. Mais cette démonstration n'a pas été faite jusqu'ici d'une façon satisfaisante.

Il y a sans doute certaines exigences élémentaires d'humanité qui sont difficilement mises de côté même au regard d'un Etat non encore reconnu; mais la question est précisément de savoir si de telles exigences ne valent pas alors simplement comme exigences morales. La réponse dépend de la manière de concevoir les normes juridiques internationales et la distinction de ces normes d'avec les normes morales; si nous partons de la distinction qui est adoptée ici, il ne semble pas qu'elle puisse être douteuse.

Quant au fait que les tribunaux internes aient parfois appliqué, surtout dans ces dernières années, des lois, des jugements et des actes d'Etat non encore reconnus — même en laissant de côté que pareille applicabilité est loin d'être généralement admise — observons que ce qui est en jeu, essentiellement, c'est un problème d'interprétation des normes internes qui ordonnent de tenir compte des lois, des jugements et des actes étrangers : il s'agit de savoir si lesdites normes pren-
(151) nent en considération seulement les lois, les jugements et les actes des Etats reconnus comme sujets de droit international, ou si, au contraire, par leur esprit et leur but, elles se réfèrent également à des ordres juridiques existant en fait. Il est certain que la possibilité d'appliquer des lois, des senten-

ces et des actes étrangers n'est pas liée à la personnalité internationale de l'ordre juridique auquel appartiennent ces lois, ces jugements et ces actes; il ne faut pas oublier, en outre, que la valeur d'une loi, d'une sentence ou d'un acte étranger, dans notre ordre juridique, dépend uniquement de notre norme qui ordonne d'en tenir compte. (V. mon *Cours de droit international privé*, partie générale, chap. I). Rien donc n'exclut la possibilité d'une interprétation assez large desdites normes; et il est à peine besoin de dire, — et la jurisprudence récente de presque tous les pays en offre des exemples éloquents — qu'une telle interprétation répond souvent à des exigences de fait impossibles à éviter et permet seule d'échapper à des conséquences évidemment absurdes.

En faveur de la thèse soutenue ici, suivant laquelle la personnalité internationale se concrétise par la reconnaissance, on peut au contraire invoquer de très nombreux cas desquels il résulte que la pratique internationale s'appuie clairement sur la conception que les relations juridiques entre Etats commencent avec la reconnaissance et la présupposent et que la reconnaissance même dépend exclusivement de la volonté des Etats. Ceci veut dire que la conviction juridique des Etats est qu'il dépend d'eux d'avoir ou non des rapports de droit avec un Etat nouvellement formé : c'est précisément l'opposé de ce qu'affirme la théorie rappelée plus haut.

D'ailleurs, si le droit positif établissait que tout Etat est une personne au moment où il existe, il devrait aussi déterminer quel est le moment où s'accomplit la formation naturelle de l'Etat et quels sont les critères qui en déterminent
(152) l'existence : or, sur ce point, on peut citer des opinions doctrinales nombreuses et diverses, mais on serait assez embarrassé d'avoir à indiquer des normes positives.

Il s'est bien formé une pratique internationale, plus ou moins bien définie, relative à la reconnaissance des provinces ou des colonies détachées violemment de l'Etat auquel elles appartenaient; mais cette pratique, outre qu'elle ne concerne qu'une des diverses hypothèses de formation des Etats, n'a pas pour objet d'affirmer une obligation de regarder la nouvelle organisation politique comme sujet de droit; elle tend seulement à affirmer la possibilité d'agir ainsi sans porter atteinte au droit de l'Etat qui lutte pour conserver ou reconquérir les territoires insurgés. Toute illation plus étendue ne paraît pas justifiée. Car, si la constatation de l'existence du nouvel Etat était remise aux Etats préexistants qui rendraient concrète cette constatation dans ce que l'on appelle la reconnaissance déclaratoire, on aboutirait, et cette fois avec une éclatante contradiction, à faire dépendre entièrement la personnalité du nouvel Etat de la volonté des autres Etats, qui pourraient toujours tenir en échec la prétendue norme attributive de la personnalité.

Il n'est pas non plus inutile d'observer que, si l'existence de cette norme venait à être démontrée, la conception du droit international soutenue ici ne serait pas par ailleurs acceptable. Elle part, en effet, de la conception que les normes internationales sont le produit d'accords formels ou tacites; mais cette norme, au contraire, ne serait pas le produit d'un accord; elle s'imposerait au nouvel Etat en dehors de sa volonté et, par suite, elle ne serait pas couverte par la norme-base *pacta sunt servanda*, à laquelle doivent, par définition, se ramener toutes les autres normes de l'ordre international.

Si l'on reste dans les limites de la conception acceptée par nous, nous devons dire qu'une norme établie par le moyen d'accords des Etats existant à un moment donné, relativement

à la personnalité des Etats qui se formeraient par la suite, ne
(153) pourrait pas avoir d'autre effet que celui d'obliger lesdits Etats, l'un envers l'autre, à reconnaître comme membres de la communauté juridique internationale tous les Etats qui pourraient se former à l'avenir : la personnalité du nouvel Etat requérerait toujours une rencontre des volontés de celui-ci et des Etats préexistants, obligés entre eux à ne pas le repousser, mais n'étant pas obligés envers lui; c'est-à-dire un nouvel accord, duquel seulement daterait la personnalité internationale du nouvel Etat à l'égard des anciens Etats et la personnalité des anciens envers celui-ci. Mais en vérité on ne voit pas non plus la raison d'une pareille norme; car il n'y a aucun motif d'admettre que les Etats aient voulu se lier entre eux à reconnaître n'importe quel Etat nouveau, tandis que celui-ci, de son côté, serait libre de ne pas accepter la reconnaissance.

On a dit, parfois, que l'Etat existant en fait, s'il n'est pas une personne avant la reconnaissançe, a pourtant au moins un droit imparfait, une *prétention* (pretesa, Anspruch, inchoate right) à être reconnu comme tel. Si l'on entend parler d'une prétention *morale*, il n'y a pas d'objection à faire; ajoutons toutefois que différentes nécessités de fait rendent quasi impossible que la reconnaissance n'intervienne pas, tôt ou tard, à moins que le nouvel Etat ne soit une formation tout à fait transitoire et éphémère. Mais on ne peut pas, sans une contradiction dans les termes, lier la personnalité internationale à la reconnaissance et admettre en même temps une prétention *juridique* à la reconnaissance : avoir une prétention juridique signifie avoir un droit, c'est-à-dire être une personne.

La conséquence logique de la conception de la reconnaissance ici esquissée, conformément à la pratique internatio-

nale, est qu'un même Etat (en prenant ce terme dans le sens sociologique) peut devenir une personne à des époques différentes par rapport aux divers Etats et par suite, à un moment donné, être une personne à l'égard de certains Etats et ne pas l'être à l'égard d'autres : ceci répond exactement à ce qui arrive dans la réalité des rapports internationaux et correspond à la nature propre de cet ordre. On ne voit pas ce
(154) qu'il peut y avoir d'absurde dans le fait que la variabilité indéfinie des droits relatifs à un sujet par rapport aux autres aille, dans notre domaine, jusqu'au point où une même entité serait investie de tous les droits par rapport à certains et en serait complètement dépourvue par rapport aux autres : c'est une simple question de degré que les conditions particulières de l'ordre international poussent jusqu'à un point inconnu désormais aux ordres internes. Ceci n'exclut pas que, la reconnaissance ayant eu lieu de la part de la grande majorité des Etats ou de ceux qui y sont plus directement intéressés, la conduite des autres Etats, ou même leur silence, puissent s'interpréter comme une manifestation tacite de la volonté de reconnaître, eux aussi, le nouvel Etat comme membre de la communauté internationale : c'est une question de fait à résoudre espèce par espèce.

B) — La reconnaissance n'est pas liée à des conditions ou à des présuppositions particulières. Politiquement elle peut dépendre de circonstances multiples : bien qu'il soit en fait impossible qu'un Etat, qui a la force nécessaire pour continuer à vivre, reste longtemps en dehors de la communauté internationale, il est pourtant certain, et l'histoire en offre de nombreux exemples, que la reconnaissance intervient plus vite ou plus lentement en vertu de nombreuses considérations

différentes. Mais, au point de vue juridique, étant donné l'existence d'agrégats sociaux entre lesquels des accords sont possibles au sens sus-indiqué, la conclusion de ces accords et la constitution de normes internationales qui en est la conséquence dépendent seulement de leur volonté : le droit international ne connaît pas des cas de reconnaissance licite ou illicite, interdite ou imposée; les considérations sur le moment auquel peut intervenir la reconnaissance, développées avec un soin particulier par les écrivains anglais et nord-américains, semblent de nature politique plus que juridique.

En particulier il faut exclure que la reconnaissance puisse dépendre d'un examen quelconque touchant la *légitimité de*
(155) *l'Etat :* il n'y a pas d'Etats légitimes et d'Etats illégitimes; la légitimation de l'Etat réside dans son existence même. C'est pourquoi est dépourvu de pertinence le procédé de formation, pacifique ou violent, d'un Etat : l'Etat issu d'une révolution peut entrer avec les autres Etats en rapports juridiques tout comme celui qui s'est formé d'une manière complètement pacifique (immigration volontaire dans un territoire *nullius;* séparation d'accord d'une province d'avec un Etat dont elle faisait partie et constitution de cette province en Etat autonome, etc.). La pratique internationale connaît également, comme nous le verrons, des reconnaissances d'insurgés, spécialement ou exclusivement à l'effet de rendre applicables les normes du droit de la guerre et celles relatives à la neutralité.

De même n'ont pas d'importance juridique, mais simplement de l'importance politique, les motifs ou les raisons de l'existence ou de la formation d'un Etat : la théorie légitimiste qui a inspiré les traités de 1815 et la politique de la Sainte-Alliance, en vertu de laquelle la légitimité des Etats dépendait surtout des titres dynastiques; celle du principe des

nationalités, née en opposition à la première, suivant laquelle seraient légitimes seulement les Etats ayant pour base une nationalité; le principe du droit des peuples de disposer d'eux-mêmes, qui a trouvé son expression principale dans la pratique des plébiscites, sont des doctrines politiques et non pas juridiques; c'est tomber dans une grave erreur que de croire que l'on puisse s'en servir pour évaluer, à l'aide de critères juridiques, un fait qui n'est pas susceptible d'appréciation juridique.

C) — Il n'existe pas de règles de droit international relatives à la *forme* de la reconnaissance : ce qui vaut, c'est le principe général suivant lequel la manifestation de volonté peut avoir lieu dans toute forme quelconque appropriée. Aussi distingue-t-on une *reconnaissance expresse*, résultant d'une déclaration explicite par traités, notes diplomatiques, etc., et une *reconnaissance tacite*, résultant de faits con-
(156) cluants, tels que la stipulation d'un traité, l'envoi ou la réception d'agents diplomatiques, etc. L'une et l'autre peuvent intervenir entre deux Etats (auquel cas on parle improprement de reconnaissance *individuelle*) ou entre plusieurs Etats (c'est ce qu'on appelle reconnaissance *collective*) : on a déjà observé que la reconnaissance de la part de quelques Etats ne lie aucunement les autres, encore que politiquement elle puisse exercer une grande influence sur leur attitude.

D) — Dans la pratique internationale on parle fréquemment d'une reconnaissance de fait (*de facto*) par opposition à la reconnaissance de droit (*de iure*); mais il n'est pas facile de déterminer quelle est exactement la conception à laquelle répondent les deux expressions, dont le caractère erroné a à

peine besoin d'être relevé, puisqu'un acte juridique ne peut pas être un simple fait et n'a pas besoin d'être qualifié *de iure*. Parfois on emploie ces deux expressions comme équivalent de la distinction entre la reconnaissance tacite et la reconnaissance expresse; mais plus fréquemment elles semblent faire allusion à un contenu différent de l'acte.

Certains écrivains, et souvent même la pratique internationale, semblent par l'expression « reconnaissance *de iure* » vouloir indiquer seulement celle qui a pour suite immédiate le commencement de relations diplomatiques dans le sens véritable et propre du mot, c'est-à-dire de relations conduites par le moyen d'agents officiellement accrédités en qualité d'agents diplomatiques. D'autres écrivains au contraire, et dans certains cas également la pratique internationale, désignent comme reconnaissance *de facto* une reconnaissance de caractère temporaire ou provisoire, tandis que la reconnaissance *de iure* serait définitive et non révocable; la première constituerait dans beaucoup de cas le stade préparatoire de la seconde.

A part ce qu'il peut y avoir d'inexact dans l'idée d'irrévocabilité de la reconnaissance, il ne semble pas que toutes ces circonstances possèdent une importance juridique particulière. Tout considéré, on peut admettre que la distinction
(157) a plutôt une raison et une portée politiques : juridiquement l'accord existe ou n'existe pas, et, s'il existe, peu importe qu'il soit suivi de rapports plus ou moins officiels et qu'il soit considéré par les parties comme ayant un caractère temporaire ou non. Il convient toutefois d'ajouter que, puisque, comme nous le verrons, la reconnaissance est susceptible d'effets assez différents qui dépendent de la volonté des parties, les circonstances sus-indiquées peuvent ne pas être sans une

importance notable comme élément d'interprétation de la volonté.

Une question singulière, qui se rattache aux distinctions qui viennent d'être exposées, a été soulevée pendant la première assemblée de la Société des Nations : la question de savoir si l'admission d'un nouveau membre dans la Société (art. 1er, al. 2, du Pacte) emporte reconnaissance *de iure*. Question singulière, avons-nous dit, parce que, en vérité, il serait difficile d'imaginer une reconnaissance plus complète que celle-ci qui, entre autres effets, a celui de la garantie réciproque de l'indépendance politique et de l'intégrité territoriale (art. 10 du Pacte). Mais peut-être la question s'explique-t-elle si, par reconnaissance *de iure*, on entend exclusivement celle qui se manifeste par des relations diplomatiques formelles : il n'est pas, en effet, impossible de penser que des relations de ce genre n'existent pas entre membres de la Société, bien que la chose semble peu en harmonie avec l'esprit, sinon avec la lettre du Pacte (le cas des Dominions britanniques n'a pas grande valeur parce qu'ils sont représentés par les agents diplomatiques de l'Empire).

Une question sensiblement plus grave est de savoir si l'alinéa 2 de l'article premier du Pacte est applicable même aux Etats qui ne sont pas reconnus par tous les membres de la Société : la raison de douter vient de ce que le vote à la majorité, dont il est question dans ledit alinéa, est une disposition exceptionnelle et, par suite, qui n'est pas susceptible d'extension au delà du cas expressément visé. Or, la reconnaissance est une conséquence nécessaire de l'admission dans la Société; mais on peut très bien concevoir que l'admission à la majorité se rapporte seulement à des Etats déjà reconnus,
(158) de manière à maintenir l'obligation, dérivant pour les mem-

bres en désaccord de l'article 1er, alinéa 2, dans les limites précises tracées par cette disposition (obligation d'accepter comme membre de la Société un Etat qui ne l'était pas, absence d'obligation de reconnaître un Etat avec lequel ils n'ont pas et ne veulent pas avoir de rapports).

E) — Les *effets* de la reconnaissance résultent de sa nature même. Il s'agit d'un accord constitutif de normes internationales, qui ne se distingue pas de tout autre accord du même genre, sinon parce qu'il marque le commencement des relations juridiques entre les parties et par suite qu'il en manifeste la personnalité dans l'ordre juridique international. En vertu du principe *pacta sunt servanda*, les sujets doivent désormais se comporter de la manière convenue; déterminer quelle est cette manière, revient à interpréter le contenu de l'accord : les effets de la reconnaissance sont donc tous ceux, et seulement ceux, qui ont été voulus par les parties. Ce n'est, par suite, pas là une question qui doive se poser et se résoudre en termes généraux : c'est une question d'interprétation à poser et à résoudre espèce par espèce.

Il suffit, en réalité, de penser un moment aux possibilités pratiques pour voir combien la reconnaissance est susceptible de produire des effets infiniment variés. Si on confronte la reconnaissance incluse dans la stipulation d'un protectorat colonial ou la reconnaissance d'un parti d'insurgés, faite à l'effet de rendre applicables les normes du droit de la guerre et de la neutralité, avec la reconnaissance dérivant de l'admission d'un nouveau membre dans la Société des Nations, on aura sous les yeux les deux pôles d'une série indéfinie d'accords possibles, tous également susceptibles d'être qualifiés de reconnaissance, mais néanmoins tout à fait différents quant à leur contenu et à leur efficacité.

Ce n'est qu'un des nombreux cas possibles, bien que sans doute ce soit le plus fréquent et le plus important, que celui d'un nouvel Etat qui, à la suite de la reconnaissance, commence à entretenir avec les Etats préexistants tous, en général,
(159) les divers rapports qui ont cours entre les membres de la communauté internationale. Si c'est là la signification de l'accord premier qui se concrétise dans ce que l'on appelle la reconnaissance, il semble logique de déduire de là l'acceptation en bloc des normes qui se sont formées historiquement dans la société internationale pour régler ces rapports. C'est la conception qu'exprimait CANNING, dans une note fameuse du 25 mars 1825 relative à l'indépendance des colonies espagnoles d'Amérique, affirmant la nécessité « de reconnaître « l'existence de ces nations nouvelles, et d'étendre ainsi à leur « profit la sphère des droits et des obligations que les peuples « sont tenus de respecter mutuellement et qu'ils ont le droit « d'exiger réciproquement les uns des autres ». Il ne s'agit pas, comme on l'a dit à tort, d'une fiction imaginée pour expliquer, en harmonie avec la conception positive du droit, l'extension au nouvel Etat des normes préexistantes; il s'agit d'une interprétation logique de l'accord au moyen duquel, dans ces circonstances données, le nouvel Etat en vient à faire partie de la communauté internationale, puisque, sauf manifestation d'une volonté contraire, en entrant dans une société, on accepte le droit qui la régit. Une volonté différente est certainement possible et, si elle existe, elle limitera de la manière voulue les effets de l'accord; elle pourra aussi résulter des circonstances de fait, comme, par exemple, si la reconnaissance intervient entre des pays de civilisation différente, ou de la forme de l'accord, et ainsi de suite. Il faut, en somme, bien se pénétrer de l'idée que l'acceptation du

droit international pour régler les rapports entre le nouvel Etat et les Etats préexistants n'est pas un effet *nécessaire* de l'accord en soi et par soi; ce peut seulement être le contenu de la volonté expresse ou tacite des parties qui ont conclu cet accord. L'acceptation, en tout cas, se réfère seulement au droit commun qui est le droit coutumier : les traités ont une sphère d'application bien déterminée, qui, suivant les cas, exclut ou subordonne à des conditions et à des formalités données l'accession de nouveaux Etats.

160) F) — Puisque la reconnaissance dépend en tout de la volonté des parties, rien n'empêche que celles-ci y ajoutent des *stipulations accessoires :* des conditions, des termes, des modes. La nature juridique, la valeur, les effets de ces stipulations accessoires doivent être appréciés espèce par espèce, parce qu'il s'agit toujours d'interprétation de volontés.

L'exemple ordinairement cité par les auteurs est fourni par les articles 34, 43, 27, du Traité de Berlin du 13 juillet 1878, par lesquels les Etats signataires déclaraient reconnaître l'indépendance de la Serbie, de la Roumanie, du Monténégro, sous certaines conditions et, en particulier, sous la condition de l'introduction, dans les lois des dits Etats, des principes de la liberté de conscience et de l'égalité des confessions religieuses. On a beaucoup discuté sur la nature de ces dispositions; on s'est en particulier demandé s'il s'agissait de conditions ou de modes, et, dans le premier cas, s'il s'agissait de conditions suspensives ou résolutoires. Sans entrer dans ces discussions, qui n'ont plus qu'une valeur rétrospective, il suffira d'observer que la Serbie, la Roumanie et le Monténégro n'ont pas été parties au traité de Berlin et que, par suite, l'effet de ces dispositions n'est pas à déterminer par rap-

port à eux, mais bien par rapport aux Etats signataires. Ceux-ci se sont obligés mutuellement à reconnaître l'indépendance de la Serbie, de la Roumanie, du Monténégro, à condition que ces Etats s'obligeassent à introduire dans leurs législations la liberté de conscience et l'égalité des confessions religieuses : si la condition venait à faire défaut, c'est-à-dire si les Etats dont il s'agissait ne s'obligeaient pas à introduire ces principes, disparaissait l'obligation des Puissances signataires du Traité de Berlin entre elles de reconnaître leur indépendance, ou peut-être naissait l'obligation réciproque de ne pas la reconnaître. L'acceptation de la reconnaissance de la part des trois Etats entraîna que ces Etats assumèrent l'obligation d'effectuer ces réformes législatives. Cette obligation n'a donc pas sa base dans le Traité de Berlin, qui ne
(161) pouvait pas obliger des Etats qui n'y participaient pas, mais bien dans la volonté de la Serbie, de la Roumanie et du Monténégro d'accepter la reconnaissance proposée et, par suite, elle a sa base dans un accord nouveau et distinct qui intervint entre les dits Etats et les Puissances signataires du traité.

Le système de la reconnaissance subordonnée à la condition de l'acceptation d'obligations déterminées de la part du nouvel Etat a, en une récente occasion solennelle, été expressément déclaré conforme à une pratique bien établie du droit public européen. Nous faisons allusion à la lettre du président de la Conférence de la Paix, précédant le texte officiel du Traité de Versailles du 28 juin 1919 entre les principales Puissances alliées et associées d'une part et la Pologne d'autre part; traité par lequel lesdites Puissances renouvelaient et confirmaient solennellement la reconnaissance de la Pologne, reconstituée dans les limites actuelles de son territoire, comme un membre souverain et indépendant de la

famille des nations, et par lequel la Pologne, à son tour, assumait des obligations déterminées et, spécialement, celles relatives à la protection des minorités.

§ 3. — *Fin de la personnalité de droit international.*

BIBLIOGRAPHIE. — H. TRIEPEL, *Das Interregnum*, Leipzig, 1892; S. ROMANO, *La instaurazione di fatto di un ordinamento costituzionale e la sua legittimazione*, dans l' « *Archivio giuridico* », vol. LXVIII, 1902, p. 3 et s.; A. ROUGIER, *Les guerres civiles et le droit des gens*, Paris, 1903; C. WIESSE, *Reglas de derecho internacional applicables a las guerras civiles*, 2e éd., Lima, 1905; éd. française revue et mise au courant : « *Le droit international appliqué aux guerres civiles* », Lausanne, 1898; L. STEFANESCO, *La guerre civile et les rapports des belligérants*, Paris, 1903; J. B. MOORE, *Digest of international law*, cit., vol. I, §§ 19 et s., 27 et s., 72 et s.; R. GAUDU, *Essai sur la légitimité des gouvernements dans ses*
162) *rapports avec les gouvernements de fait*, Paris, 1914; A. S. HERSHEY, *Notes on the recognition of the « de facto » Governments by the European States*, dans l' « *Am. Journ. of int. Law* », vol. XIV, 1920, p. 499 et s.; F. SANDER, *Das Faktum der Revolution und die Kontinuität der Rechtsordnung*, cit.; W. RAUSCHENBERGER, *Die staatsrechtliche Bedeutung von Staatstreich und Revolution*, ibid., vol. II, 1921, p. 113 et s.; F. LARNAUDE, *Les gouvernements de fait*, dans la « *Rev. gén. de dr. int. public* », 2e série, vol. III, 1921, p. 457 et s.; L. A. PODESTA COSTA, *Règles à suivre pour la reconnaissance d'un gouvernement de facto par des Etats étrangers*, ibid., vol. IV, 1922, p. 47 et s.; CH. DE VISSCHER, *Les Gouvernements étrangers en justice; reconnaissance internationale et immunités*, dans la « *Rev. de dr. intern. et de lég. comp.* », 3e série, vol. III, 1922, p. 149 et s., 300 et s.; S. GEMMA, *Les gouvernements de fait*, dans le « *Recueil des cours de l'Académie de droit international* », 1924, vol. III, p. 297 et s.; J. L. KUNZ, *Staatsgewalt de facto*, dans le vol. II du « *Wörterbuch* » de K. STRUPP; J. SPIROPOULOS, *Die de facto Regierungen im Völkerrecht*, Kiel, 1926; A. VERDROSS, *Die Verfassung der Völkerrechtsgemeinschaft*, cit., p. 144 et s.; N. HENRY, *Les Gouvernements de fait devant le juge*, Paris, 1927. Voyez également la décision arbitrale du 11 octobre 1921 à l'occasion des réclamations de la France contre le Pérou, et, sur cette décision, RUZÉ, dans la « *Rev. gén.* » cit., 2e série, vol. IV, 1922, p. 256 et s. D'autres décisions arbitrales, qui touchent d'une manière plus ou moins directe à la matière dont il s'agit, sont indiquées dans l'ouvrage précité de N. HENRY, p. XXX-XXXIII.

Il appartient à tout ordre juridique de déterminer quels sont les faits qui ont pour effet l'extinction de la personnalité.

A part l'hypothèse purement théorique d'une révocation de la reconnaissance ou d'un accord abrogeant toutes les normes en vigueur entre deux ou plusieurs sujets, la fin de la personnalité internationale se produit par l'extinction de fait de l'entité personnifiée. Mais la difficulté est précisément de déterminer s'il y a des faits et quels sont les faits juridique-
(163) ment pertinents à cet effet, c'est-à-dire les faits auxquels les normes internationales attachent l'extinction de l'Etat.

Il importe avant tout d'exposer deux principes généraux qui serviront à délimiter et à éclaircir la question posée :

1°) Les changements constitutionnels, qu'ils soient pacifiques ou qu'ils soient révolutionnaires, n'exercent pas d'influence sur les obligations internationales de l'Etat.

Ce principe, formellement affirmé dans le Protocole de Londres du 19 février 1831 (« *D'après ce principe d'ordre supérieur, les traités ne perdent pas leur puissance quels que soient les changements qui interviennent dans l'organisation intérieure des peuples* »), a été reconnu et appliqué d'une façon spontanée dans beaucoup d'occasions, dont certaines appartiennent aux moments les plus saillants de l'histoire (révolutions anglaises de 1649 et de 1688, révolutions de France des XVIIIe et XIXe siècles); les Etats intéressés n'ont pas manqué d'invoquer ce principe avec une fermeté immuable toutes les fois que l'on a tenté d'en méconnaître la valeur; il a été également appliqué plusieurs fois dans des décisions arbitrales et tout récemment dans la décision de la Cour permanente d'arbitrage de La Haye du 11 octobre 1921 relative à des réclamations de la France contre le Pérou.

Le principe repose manifestement sur la continuité de fait de l'élément matériel de l'Etat : la population établie sur le territoire dont il s'agit. Sur cette base de fait, le droit inter-

national affirme la continuité de la personnalité internationale de l'Etat, nonobstant les interruptions éventuelles qu'un mouvement révolutionnaire peut déterminer dans l'ordre juridique interne (*interregnum*). Ceci revient à dire que, au point de vue du droit international, on ne distingue pas entre les gouvernements légitimes et les gouvernements illégitimes, les gouvernements *de iure* et les gouvernements *de facto*. Celui qui détient réellement le pouvoir de commander (*qui actu regit*) a, dans les rapports internationaux, la qualité d'organe de la personnalité internationale dont il s'agit; celui qui perd en fait ce pouvoir cesse de représenter internationalement l'Etat : les traités conclus avec l'usurpateur sont valides et doivent être respectés même par le gouvernement restauré; sont nuls les traités conclus avec un prince détrôné, quelque forts que puissent être ses titres au trône.

La reconnaissance des changements de gouvernement a, par conséquent, un tout autre caractère que la reconnaissance des Etats qui est à la base des relations internationales : elle confirme simplement le changement survenu et constate, par suite, pour toutes fins internationalement utiles, quel est l'organe suprême des relations internationales de l'Etat dont il s'agit. Si le changement est survenu effectivement et s'il présente des caractères de stabilité, les autres Etats ne peuvent pas se refuser à en prendre acte : un refus fondé sur la prétendue illégitimité du changement impliquerait un jugement qu'aucun Etat n'est autorisé à porter et constituerait une intervention illicite dans les affaires intérieures de cet Etat. Mais tout Etat apprécie librement le caractère d'effectivité et de stabilité du changement; et il est facile de comprendre quelle large place il y a pour les considérations politiques qui poussent à favoriser ou à contrarier le nouvel ordre de choses.

Abstraction faite de la question de l'effectivité et de la stabilité du changement, il n'est en outre pas douteux que la reconnaissance du nouveau gouvernement peut être refusée si celui-ci prend une position ou émet des prétentions contraires au droit international : en particulier, s'il méconnaît, en tout ou en partie, les obligations internationales ou internationalement relevantes (par exemple les dettes envers des particuliers étrangers) contractées par le gouvernement antérieur, niant ainsi le principe même sur lequel se fonde le droit à la reconnaissance.

En tout cas, le refus de la reconnaissance n'affecte pas la personnalité internationale de l'Etat; c'est simplement une suspension des rapports diplomatiques : ainsi l'article 116, alinéa 3, du Traité de paix de Versailles réserve expressément les droits de la Russie aux restitutions et aux répara-
(165) tions fondés sur les principes de ce traité, bien que les Puissances alliées et associées se soient refusées à reconnaître le changement de régime survenu en Russie.

Tant dans le cas d'instabilité vraie ou prétendue du nouveau régime que dans le cas de divergences sur les obligations dont le nouveau gouvernement doit assurer l'exécution, le besoin peut se manifester d'avoir avec cet Etat des rapports officieux : c'est pourquoi les auteurs sont amenés à distinguer ici également, en conformité de la pratique, une reconnaissance *de facto* par opposition à la reconnaissance *de iure :* cette dernière est caractérisée, semble-t-il, par la reprise des relations diplomatiques ordinaires et elle a par suite un caractère définitif, tandis que dans la reconnaissance *de facto*, qui a souvent un caractère provisoire, les relations ont lieu par le moyen d'agents sans caractère diplomatique.

En opposition avec les principes exposés ici est la *doctrine*

de Tobar, ainsi appelée du nom de l'ancien ministre des affaires étrangères de l'Equateur, qui l'a formulée dans une note bien connue du 15 mars 1907. Dans le but de mettre un frein aux révolutions et aux guerres civiles, qui sont le fléau des Républiques de l'Amérique latine, Tobar recommandait que ces républiques prissent l'engagement formel de ne pas reconnaître les gouvernements formés illégalement par la voie de révolutions. Cette thèse a été adoptée dans quelques conventions : par exemple l'article 1er de la convention additionnelle au Traité général de paix et d'amitié du 20 novembre 1907 entre les cinq Républiques du Centre-Amérique établissait que « les gouvernements des Hautes Parties contrac- « tantes ne reconnaîtraient aucun autre gouvernement qui dans « l'une ou l'autre des cinq Républiques assumerait le pouvoir « à la suite d'un coup d'Etat ou d'une révolution contre le gou- « vernement reconnu, jusqu'à ce que les représentants du peu- « ple, librement élus, aient réorganisé constitutionnellement le « pays ». Il convient également de relever que beaucoup de constitutions de l'Amérique latine sanctionnent expressément le principe de la nullité des actes faits par ceux qui ont usurpé les fonctions publiques, sans observer les conditions établies par la constitution et par les lois. Ces dispositions constitutionnelles ont une valeur purement interne et ne peuvent pas être invoquées pour se soustraire aux obligations imposées par le droit international (V. plus haut, p. 55 et s.); quant aux conventions, elles constituent un droit particulier qui déroge au droit commun dans les rapports entre les Etats qui les ont stipulées.

Les principes précédemment exposés se réfèrent au cas d'un changement constitutionnel concernant l'Etat dans son ensemble ou, comme on dit habituellement, aux cas de gouver-

nements de fait *généraux* : un gouvernement de fait *local*, c'est-à-dire une insurrection de telle ou telle province contre le pouvoir central, soulève des problèmes différents dont certains n'ont pas à être examinés ici, par exemple ceux qui sont relatifs à la validité des actes accomplis par les insurgés ou à la responsabilité internationale de l'Etat pour lesdits actes. On considérera brièvement ici le problème de la reconnaissance, pour des fins déterminées, du parti insurgé, de la part d'Etat tiers, bien que la lutte n'ait pas encore pris fin.

La pratique admet cette reconnaissance, de laquelle il y a déjà de nombreux cas : en général, elle a pour but direct de rendre applicables aux guerres civiles les normes ordinaires du droit de la guerre et celles de la neutralité, mais elle sert également aux Etats à entrer en rapports officieux avec le gouvernement insurrectionnel et à s'autoriser de ces rapports pour la protection de leurs intérêts et de ceux de leurs sujets sur le territoire occupé par les insurgés. La question la plus délicate concerne le moment où la reconnaissance des insurgés peut avoir lieu sans que l'acte prenne un caractère d'hostilité envers le gouvernement qui lutte pour réprimer l'insurrection. La chose dépend, pour la plus grande partie, de circonstances de fait qu'il n'est pas possible de préciser et dans lesquelles l'appréciation politique l'emporte presque toujours sur l'appréciation juridique. Du point de vue du droit on peut dire qu'il ne doit pas s'agir d'une simple émeute,
(167) mais d'une véritable insurrection et que celle-ci doit avoir constitué une certaine organisation territoriale, de telle façon que la lutte ait pris l'aspect d'une guerre véritable. Par la reconnaissance, l'organisation insurrectionnelle devient sujet de droit international au regard des Etats qui l'ont re-

connue, quelque circonscrite que puisse être sa capacité de droit, étant donné le contenu et le but de la reconnaissance, et quelque incertaine et inconsistante que puisse en paraître la durée.

On ne doit pas faire entrer dans cette catégorie la reconnaissance des « Comités nationaux » formés pendant la guerre dans les Etats de l'Entente par les individus émigrés appartenant aux nationalités soumises à l'Allemagne et à l'Autriche-Hongrie : en effet, il manque, dans ce cas, l'élément essentiel de l'organisation autonome sur un territoire donné occupé et revendiqué par les insurgés. Cette reconnaissance des « Comités nationaux », faite par les Puissances alliées et associées, n'établissait aucun rapport de droit international; elle affirmait un engagement moral de permettre et de favoriser la constitution d'Etats indépendants dans le cas d'une issue favorable de la guerre et elle portait logiquement à établir une discrimination entre les individus appartenant aux nationalités reconnues (*supra*, p. 127 et s.) et les autres sujets allemands et austro-hongrois.

2°) Les accroissements et les diminutions de territoire n'influent pas sur la personnalité internationale de l'Etat. Celui-ci devient plus grand ou plus petit, plus fort ou plus faible, mais il reste toujours la même personne internationale. La doctrine et la pratique sont d'accord pour admettre que les traités internationaux continuent à être en vigueur pour l'Etat qui les a conclus, soit que cet Etat étende son territoire, soit qu'il le réduise : sauf exceptions déterminées par des raisons particulières, dans le premier cas (accroissements de territoire), les traités s'étendent au nouveau territoire acquis; dans le second cas (diminution de territoire) les traités ces-

sent d'être applicables au territoire perdu (c'est ce que l'on appelle la *variabilité des limites territoriales des traités*).

(168) La question de l'extinction de l'Etat se pose donc à l'intérieur des limites tracées par les deux principes généraux qui viennent d'être exposés. Il va de soi que si l'un des éléments matériels de l'Etat, territoire ou population, venait à disparaître entièrement, l'entité personnifiée par les normes internationales s'éteindrait sans aucun doute. Mais ces hypothèses ont une valeur assez limitée, tandis que le problème est important en ce qui concerne l'élément formel de l'Etat, c'est-à-dire son ordre juridique. On a déjà noté (plus haut, p. 51) que le droit international s'appuie sur cet ordre; il ne se réfère pas à une population vivant sur un territoire donné, mais à un groupe social organisé, c'est-à-dire à un ordre juridique capable de réaliser d'une façon concrète la volonté exprimée dans les normes internationales. Si cet ordre vient à disparaître, le sujet de droit international s'éteint également. Ce qui distingue ce cas de celui des changements de gouvernements, c'est que dans ce dernier l'ordre juridique persiste, bien que modifié dans sa forme, tandis qu'il ne persiste pas dans le premier cas.

Il y a des hypothèses dans lesquelles la chose n'est pas douteuse : ainsi, lorsqu'un Etat est incorporé à un autre Etat (incorporation de la République de Cracovie par l'Autriche en 1846, incorporation de l'Etat indépendant du Congo par la Belgique en 1908); ou lorsqu'il est entièrement partagé entre deux ou plusieurs Etats limitrophes (partage de la Pologne); ou lorsque, à la suite d'une guerre malheureuse, il cesse complètement de fonctionner (c'est ce que l'on appelle la *debellatio :* tels le Royaume des Deux-Siciles en 1860, les

Etats de l'Eglise en 1870); ou lorsque, par un mouvement révolutionnaire, il se démembre en plusieurs Etats.

Dans d'autres cas, au contraire, on peut se demander si l'ancien sujet de droit se continue ou s'il s'en forme un nouveau. Ainsi, par exemple, le royaume d'Italie a été considéré par certains comme un agrandissement du royaume de Sardaigne, en ce que le royaume d'Italie se serait formé par le moyen d'annexions successives au royaume de Sardaigne; il a été considéré par d'autres comme un nouveau sujet formé par la fusion de tous les anciens Etats italiens, y compris le royaume de Sardaigne qui pour autant aurait cessé d'exister (V. D. ANZILOTTI, *La formazione del Regno d'Italia nei riguardi del diritto internazionale*, dans la « *Riv. di dir inter.* », vol. VI, 1912, p. 1 et s.; S. ROMANO, *I caratteri giuridici della formazione del Regno d'Italia*, *ibid.*, p. 345 et s.). Plus importante, au point de vue pratique également, est la question de savoir si la République d'Autriche est internationalement identique à l'Etat autrichien qui faisait partie de l'Union réelle appelée monarchie austro-hongroise, ou si elle constitue au contraire un Etat nouveau formé en même temps que divers autres par démembrement de ladite monarchie. La première thèse (celle de l'identité) s'appuie avant tout sur le préambule du Traité de Saint-Germain (V. également l'art. 203 de ce traité) qui parle de l'extinction de la monarchie austro-hongroise, mais qui, pour l'Autriche, fait mention seulement de la substitution d'un régime républicain au précédent régime monarchique; cette thèse de l'identité s'appuie, en second lieu, sur le fait que les Puissances alliées et associées ont repoussé certaines formules proposées par l'Autriche dans lesquelles était clairement exprimé le caractère de formation nouvelle de la République. Pour soutenir la seconde thèse

(celle de l'Etat nouveau), on fait valoir avant tout que le préambule du Traité de Saint-Germain n'exprime pas du tout clairement la thèse de la continuation; que tout au plus il n'exclut pas cette thèse : d'où la nécessité de recourir au droit international général, lequel conduit à admettre plutôt l'extinction de l'ancienne Autriche, étant donné qu'il n'y a pas eu un changement de régime du même groupe social, mais la formation de plusieurs constitutions révolutionnaires et, par suite, le démembrement dudit groupe (Cf. M. UDINA, *L'estinzione dell'impero austro-ungarico nel diritto internazionale*, Trieste, 1925).

Le caractère de cet ouvrage ne permet pas de pousser plus avant l'analyse soit de ce cas, soit du cas précédent. A un point de vue général on peut dire que si, dans une espèce donnée, on a adopté des normes spéciales desquelles on peut déduire, directement ou indirectement, la manière de voir des
(170) Etats qui les ont adoptées, ces normes sont obligatoires pour ceux qui les ont adoptées. En l'absence de normes spéciales, il y a lieu à application des principes généraux du droit international exposés plus haut.

§ 4. — *Qualifications juridiques subjectives.*

Dans les ordres juridiques internes où les normes atteignent presque toujours une grande généralité et se réfèrent à un nombre indéterminé de sujets, la délimitation du cercle des destinataires d'une norme ou d'un groupe de normes a lieu souvent par référence à certaines qualifications juridiques, de caractère permanent ou stable, que le droit lui-même attribue à ces personnes en vue de circonstances spéciales. Telles sont les qualifications de majeur, mineur, homme, femme, céliba-

taire, époux, citoyen, étranger, fonctionnaire public, commerçant, etc. La signification juridique de ces qualifications consiste donc en ce que la personne qui en est investie est destinataire de normes qui ne s'adressent pas à d'autres sujets et qu'elle possède par cela seul un ensemble de droits et de devoirs qui sont propres seulement aux sujets auxquels l'ordre juridique attribue la qualification dont il s'agit. Ainsi être majeur veut dire être le destinataire de normes qui ne s'adressent pas à ceux qui n'ont pas cette qualification et, par suite, avoir des droits et des devoirs que ne possède pas le mineur; être citoyen veut dire être destinataire de normes qui ne concernent pas l'étranger et avoir un ensemble de devoirs et de droits que ne possède pas l'étranger, et ainsi de suite.

La stabilité relative de la qualification et l'influence que de cette façon elle exerce sur un grand nombre d'activités du sujet juridiquement relevantes, fait qu'elle se présente comme quelque chose d'inhérent à la personne, comme une manière d'être de cette personne, un *status*, suivant le langage traditionnel, qui distingue et caractérise l'individualité dans le domaine des relations juridiques. Le nombre et l'importance des
1) normes dont le rattachement à des sujets est lié à une qualification donnée, imprime à cette qualification une valeur propre par rapport à celle des autres qualifications : on peut dire, par exemple, que la qualification de majeur est plus importante que celle de fonctionnaire public, la qualification de citoyen est plus importante que celle de commerçant, si on tient compte du fait que la qualification de majeur et celle de citoyen servent à déterminer le cercle des destinataires de normes plus nombreuses et plus importantes, en ce qui concerne la vie juridique, que celles qui résultent des qualifications de fonctionnaire public ou de commerçant. En outre, la raison

pour laquelle le droit rattache à une qualification subjective donnée l'applicabilité d'un nombre plus ou moins grand de normes et de normes ayant un contenu déterminé est fournie, en substance, par la valeur que prend la qualification dont il s'agit dans des conditions historiques données : ainsi, la distinction entre homme et femme, entre citoyen et étranger, ayant aujourd'hui une importance sensiblement moins grande dans la vie sociale que celle qu'elle a eue dans le passé, sensiblement plus restreint est le nombre de normes dont sont destinataires les hommes à l'exclusion des femmes ou les citoyens à l'exclusion des étrangers.

La structure très différente de la communauté internationale, qui est composée d'un petit nombre de sujets, dans laquelle les normes juridiques se constituent par le moyen d'accords des sujets eux-mêmes et où le droit particulier l'emporte de loin sur le droit général, enlève beaucoup de sa valeur à ce procédé technique si largement mis en œuvre dans le droit interne. Le petit nombre de normes de droit international commun valent en général pour tous les sujets, à condition que, bien entendu, subsistent les conditions de fait auxquelles leur applicabilité est liée; et, quant aux normes de droit particulier, qui sont de beaucoup les plus nombreuses, elles contiennent en règle, expressément ou tacitement, la détermination des destinataires auxquels elles se réfèrent, sans qu'il soit besoin d'une autre qualification que celle de parties dans l'accord constitutif de ces normes.

Dans un certain sens, cependant, on peut parler, également
(172) dans notre domaine, de qualifications juridiques subjectives qui remplissent une fonction analogue à celle qu'elles ont dans le droit interne. Il arrive parfois, en effet, que la situation dans laquelle un Etat se trouve en vertu d'un cer-

tain rapport juridique, au lieu de s'épuiser dans ce rapport, devienne relevante pour un ensemble d'autres rapports qui découlent de cette situation : si cette situation a un caractère permanent ou stable et si elle s'établit originairement entre un nombre important d'Etats, ou si elle est, par la suite, expressément ou tacitement reconnue par des Etats tiers, cette situation prend le caractère d'une qualification juridique de ce sujet, devient comme son *status* ou sa manière d'être, qui enveloppe plus ou moins largement son individualité entière dans le domaine des relations internationales.

Les qualifications juridiques subjectives ainsi entendues, qu'il convient d'examiner brièvement d'un point de vue général, parce que nous aurons dans la suite l'occasion de nous y référer fréquemment, dérivent ou de la qualité de membre de certaines unions qui par leur nature et leur but affectent plus profondément l'activité juridique et politique des associés; ou du rapport unilatéral de dépendance dans lequel un sujet se trouve au regard d'un autre sujet; ou du protectorat; ou de la neutralité permanente.

a) ETATS MEMBRES D'UNIONS.

BIBLIOGRAPHIE. — R. FESCHIUS, *Dissertatio de foederibus*, Basileæ, 1620; S. PUFENDORFF, *De Systematibus civitatum*, dans les « *Dissertationes academicae selectiores* », Upsalae, 1677; E. K. WIELAND, *Dissertatio politica de systemate civitatum*, Lipsiae, 1777; C. F. VOLLGRAFF, *De Confederationibus sine et cum imperio*, Marpurgi, 1859; M. SEYDEL, *Der Bundesstaatsbegriff*, dans la « *Zeitschrift für die gesammte Staatswissenschaft* », vol. XXVIII, 1872, p. 185 et s.; le même, *Die neuesten Gestaltungen des Bundestaatesbegriffs*, dans les « *Annalen des Deutschen Reichs* », de G. HIRTH, 1876, p. 641 et s. (ces deux derniers écrits de SEYDEL ont été réimprimés dans ses « *Staatsrechtliche u. politische Abhandlungen* » Fribourg et Leipzig, 1893); F. VON JURASCHEK, *Personal-und Realunion*, Berlin, 1878; G. JELLINEK, *Die Lehre von den Staatenverbindungen*, Vienne, 1882; D. BRIE, *Theorie der Staatenverbindungen*, Stuttgart, 1886; E. BOREL, *Etude sur la souverai-*

neté et l'Etat fédératif, Berne, 1886; A. B. HART, *Introduction to the study of federal Government*, dans les « *Harvard Historical Monographs* », n° 2, Boston, 1891; A. BRUNIALTI, *Unioni e combinazioni fra gli Stati. Gli Stati composti e lo Stato federale*, Turin, 1891; J. B. WESTERKAMP, *Staatenbund und Bundesstaat : Untersuchungen über die Praxis und das Recht der modernen Bünde*, Leipzig, 1892; L. LE FUR, *Etat fédéral et Confédération d'Etats*, Paris, 1896 (trad. allemande avec notes de P. POSENER, *Bundesstaat und Staatenbund in geschichtlicher Entwickelung*, Breslau, 1902); K. VON STENGEL, *Staatenbund und Bundesstaat*, dans le « *Jahrbuch* » de SCHMOLLER, vol. XXII, 1898, p. 707 et s., 1089 et s.; F. BLÜTHGEN, *Die Realunion. Ihr Begriff und die Möglichkeit ihrer Auflösung*, dans la « *Zeitschrift für Völkerrecht und Bundesstaatsrecht* », vol. I, 1906, p. 237-263; G. J. EBERS, *Die Lehre vom Staatenbunde*, cit.; A. VON MADAY, *Versuch einer neuen Theorie von den Staatenverbindungen*, Berne, 1912; A. AFFOLTER, *Zur Lehre vom Staatenbunde und Bundesstaat*, dans l' « *Archiv für öffentliches Recht* », vol. XXXIV, 1915, p. 55 et s.; H. KELSEN, *Das Problem der Souveränität*, cit., chap. X; H. NAWIASKI, *Der Bundesstaat als Rechtsbegriff*, Tübingen, 1920; le même, *Staatenbund und Bundesstaat*, dans le « *Wörterbuch des Völkerrechts* » de K. STRUPP, vol. II; R. LUNDBORG, *Die gegenwärtigen Staatenverbindungen*, Berlin, 1921; G. GIDEL, *Les Etats composés* (*Répétitions écrites de droit constitutionnel comparé*), Paris, 1927-28.

L'appartenance à une association quelconque d'Etats peut s'exprimer sous la forme d'une qualification juridique du su-
(174) jet : membre de l'association dont il s'agit. Cela veut dire que lui sont applicables les normes qui régissent l'association et qu'il a les droits et les devoirs établis par ces normes. Dans le plus grand nombre de cas, cette qualification s'épuise dans le rapport social, sans influer d'une manière appréciable sur l'ensemble de l'activité juridique du sujet. Quelquefois, au contraire, la nature de l'union est telle que la qualité de membre exerce une influence sur une série d'activités politiques et juridiques, au point de prendre le caractère d'une manière d'être particulière du sujet dans toute la sphère des relations internationales. Ceci arrive spécialement dans certaines formes d'unions permanentes ou stables qui ont pour but principal la défense commune et la garantie réciproque

des associés : unions qui exigent une action permanente et assujettie d'une façon générale à certains critères et qui, par suite, dans la mesure où une action commune, exercée par le moyen d'organes communs, ne se substitue pas aux activités individuelles des associés, impriment à ces activités une direction déterminée qui se répercute sur l'ensemble des relations entre eux et avec les tiers.

Les deux types historiques d'unions de cette sorte sont l'UNION RÉELLE et la CONFÉDÉRATION, dont nous avons fait mention aux pages 154 et suivantes. Toutes les deux sont des associations d'Etats, dans le seul sens exact du mot, c'est-à-dire des associations qui tirent leur existence d'un pacte international et qui épuisent leur contenu dans ce pacte.

L'élément caractéristique de l'Union réelle, qui manque dans la Confédération, est la communauté *stipulée* de monarque : stipulée parce que établie dans le pacte d'union. En ceci réside le critère qui distingue l'Union réelle de l'Union dite *personnelle* qui est la réunion accidentelle, et non pas stipulée, de deux ou plusieurs Etats sous la personne du même monarque (union accidentelle, par exemple, par le fait de lois constitutionnelles distinctes qui appellent au trône de deux pays une même personne); cette union, précisément parce qu'elle est accidentelle, ne crée pas de liens juridiques entre les Etats, bien qu'elle puisse avoir une grande influence sur leur conduite politique et qu'elle puisse, partant, former l'objet de dispositions de traités qui en excluent la possibilité. Dans l'Union personnelle, le monarque est simplement un individu *qui plures sustinet personas*, en agissant tantôt comme organe de l'un tantôt comme organe de l'autre Etat séparément, tandis que dans l'Union réelle le monarque est organe collectif, c'est-à-dire organe de l'action collective des Etats réu-

nis (Exemples d'union personnelle : l'Angleterre et le Hanovre de 1714 à 1837; la Prusse et Neuchâtel de 1707 à 1857; les Pays-Bas et le Luxembourg depuis l'acte de Vienne de 1815 jusqu'à 1890; la Belgique et le Congo depuis la formation de l'Etat du Congo, en 1885, jusqu'à son incorporation à la Belgique en 1908).

La communauté du monarque, c'est-à-dire de l'organe suprême des relations internationales, et l'exercice qui en résulte en commun des plus importantes activités internationales, font que dans l'Union réelle, tout en n'excluant pas la possibilité d'activité propre des membres individuels, prévaut l'élément unitaire, de telle sorte que les sujets qui la constituent finissent par apparaître au regard des tiers comme un sujet unique. Dans la Confédération l'élément unitaire trouve, en règle, son expression dans l'assemblée des délégués des Etats confédérés (Diète), qui agit comme organe de l'union et par laquelle sont souvent constitués et de laquelle dépendent d'autres organes fédéraux. La Confédération également apparaît ainsi au regard des tiers comme un sujet distinct des membres qui la composent : nous voyons les types historiques de Confédération envoyer et recevoir des agents diplomatiques propres, conclure des traités en leur propre nom, déclarer la guerre et faire la paix, etc. Certains auteurs allemands ont prétendu que le caractère de ces formes était exprimé d'une façon inexacte par la *societas* du droit romain et ont qualifié l'Union réelle et la Confédération de *communautés en main commune* (Gemeinschaften zur gesammten Hand) : un des traits caractéristiques de cette forme est que, bien qu'il s'agisse toujours d'un rapport juridique entre su-
(176) jets coordonnés, qui exclut toute idée de suprématie et de dépendance, les unités composantes apparaissent, non indivi-

duellement, chacune en soi, mais dans leur ensemble, comme les sujets d'une sphère commune d'activité, puisque les actes relatifs à la chose commune ne peuvent être accomplis que par la totalité des participants agissant conjointement. Mais il est clair qu'il s'agit d'analogies, qu'il faut manier avec une grande prudence.

Dans la Confédération plus que dans l'Union réelle, l'exercice en commun de certaines activités internationales se trouve en coordination avec une sphère de liberté propre des confédérés particuliers; on peut même dire que la coordination des activités particulières entre elles et avec l'action commune constitue un trait caractéristique de la Confédération. La qualité de *membres de la Confédération* influe ainsi sur une bonne partie de l'activité politique et juridique des Etats confédérés et, acquérant une importance juridique également au regard des Etats tiers dans la mesure où ceux-ci reconnaissent le *pactum fœderationis*, prend le caractère d'une qualification subjective des Etats confédérés dans le sens dont il s'agit.

Ce qui vient d'être dit vaut pour la Confédération, de la façon dont on l'entend communément, par opposition à ce que l'on appelle l'Etat fédéral. Mais rien n'empêche qu'une société d'Etats puisse se constituer sur des bases différentes avec une forte prépondérance de l'élément unitaire, qui peut arriver même jusqu'à exclure toute activité internationale des membres *uti singuli*, étant admis que ceux-ci se seraient obligés à n'agir dans la sphère internationale que d'une façon collective. Si à une société d'Etats ayant ces caractères on donne le nom manifestement impropre d'Etat fédéral, il est clair qu'entre la Confédération d'Etats et l'Etat fédéral il n'y a aucune différence d'essence, mais seulement de degré : la qualification subjective des Etats membres a sa base dans le

pacte social et la circonstance qu'ils se sont dépouillés entièrement ou presque entièrement d'une sphère d'activité individuelle dans le domaine des relations internationales pour agir seulement collectivement, n'a pas une signification ou une valeur différentes de celles que possède le même fait dans le cas de l'Union réelle.

(177) Si, au contraire, l'Etat fédéral est conçu comme un véritable Etat dans lequel vivent et duquel dépendent d'autres organisations politiques auxquelles il plaît de donner le nom d'Etats, et si ces Etats deviennent à leur tour sujets de relations internationales, l'élément essentiel qui qualifie les Etats dits Etats membres dans la vie internationale n'est plus le pacte social, mais le rapport unilatéral de dépendance par rapport à l'Etat fédéral, c'est-à-dire un rapport de droit public interne. Le cas rentre alors dans une autre catégorie, de laquelle nous nous occuperons plus tard.

La question de savoir si une de ces formes auxquelles on a donné dans le passé ou auxquelles on continue à donner aujourd'hui le nom d'Etat fédéral, rentre dans l'une ou l'autre catégorie, c'est-à-dire est une Confédération ou un Etat, est une question qui ne peut être posée et résolue que dans chaque cas particulier : ainsi qu'on l'a déjà relevé, elle ne se présente pratiquement que pour ceux parmi les Etats appelés fédéraux, qui se sont formés par la réunion d'Etats antérieurement indépendants ou simplement confédérés. Dans ces cas, en réalité, si à première vue la probabilité semble être en faveur d'une continuation de la société des Etats, renforcée par une organisation unitaire plus étroite et par une restriction correspondante ou une suppression de la zone de liberté des associés dans les relations internationales, on ne peut cependant pas exclure la possibilité que, à un certain mo-

ment, la société se soit éteinte et par un procédé de fait, au besoin instantané, ait été remplacée par une nouvelle formation étatique, même si celle-ci comporte de larges autonomies régionales correspondant territorialement aux anciens Etats.

Deux unions réelles caractéristiques très importantes qui ont cessé d'exister depuis peu, sont celles entre la Suède et la Norvège, établie par le traité de Moss du 31 juillet-6 août 1815, dissoute volontairement par les traités de Karlstad de 1905, et l'union réelle entre l'Autriche et la Hongrie, fondée sur le compromis de 1867, modifié en 1907, dont la dissolution a été provoquée par la guerre mondiale et a été reconnue par les traités de paix.

D'après le Traité de Moss, le roi de Suède devait être également roi de Norvège; les deux Etats avaient en outre en commun le Ministre des Affaires étrangères et les Agents diplomatiques et consulaires, de telle sorte que, au regard des Etats tiers, la Suède et la Norvège agissaient comme un seul sujet.

Quant à l'Autriche-Hongrie, le compromis de 1867 établissait que l'empereur d'Autriche serait également roi de Hongrie : les deux Etats avaient trois ministres communs, ceux des affaires étrangères, des finances et de la défense nationale; pour traiter les affaires communes, les deux parlements nommaient un certain nombre de membres qui, réunis, constituaient les *Délégations*. L'accord de 1907 a substitué à la précédente *union douanière* (en vertu de laquelle les deux pays constituaient pour les matières de douane un seul territoire) un simple *traité de commerce;* il établissait en outre que les traités de caractère économique devaient être signés et, par suite,

négociés, par un représentant de chaque Etat, au lieu de l'être par un organe commun.

Une union aujourd'hui existante, que les auteurs qualifient en général d'union réelle, bien qu'elle présente quelques traits caractéristiques qui la différencient des types historiques sus-mentionnés, est celle entre le Danemark et l'Islande. L'acte d'union du 30 novembre 1918 consiste, en la forme, en deux lois parallèles portées l'une au Danemark et l'autre en Islande : ces deux lois sont en réalité l'effet et l'expression d'un accord intervenu entre les deux pays; dans le texte de ces lois on parle effectivement d'accord et il n'est pas douteux que ces lois contiennent des déclarations réciproques obligatoires. En vertu de l'acte d'union, le Danemark et l'Islande sont deux Etats libres et souverains, liés entre eux par la communauté du monarque et par l'accord résultant des dites lois. La communauté du monarque, qui est une partie intégrante de l'accord, est assurée par l'acceptation, de la part de l'Is-
(179) lande, de la loi de succession au trône danois, loi qui désormais ne peut être changée qu'avec l'assentiment des deux parlements. Outre le roi, l'union a un autre organe commun sous la forme d'une délégation spéciale composée de représentants des deux Etats et chargée des affaires d'intérêt commun. Au contraire, les relations internationales ne sont pas conduites au moyen d'organes de l'union : le Danemark les a assumées pour les deux Etats, avec l'obligation d'en donner notification officielle aux Etats étrangers et de se conformer à certaines dispositions tendant à assurer la protection des intérêts spéciaux de l'Islande. Le pacte d'union ne peut pas être modifié jusqu'en 1940 : après cette date, s'il n'intervient pas un nouvel accord, chacun des deux Etats peut, en obser-

vant des garanties constitutionnelles spéciales, décider la fin de l'union.

Il n'existe pas, à l'heure actuelle, d'exemple de Confédération au sens communément attribué à ce mot et qui tire sa valeur de l'opposition à l'Etat fédéral entendu lui aussi comme une union d'Etats. Suivant l'opinion courante, auraient été Confédérations, avant de devenir Etats fédéraux, la Suisse, l'Allemagne, les Etats-Unis d'Amérique. Une forme typique de la Confédération ainsi entendue fut la Confédération germanique de 1815 à 1866; elle avait pour organe principal la *Diète*, composée de délégués des Etats confédérés, qui siégeait à Francfort sous la présidence de l'Autriche. La dissolution de la Confédération qui donnait à l'Autriche la prépondérance sur tous les Etats allemands, fut le but et l'effet de la guerre provoquée par la Prusse en 1866. Le résultat en fut la Confédération de l'Allemagne du Nord, sur la nature juridique de laquelle les opinions des auteurs diffèrent, puis, en 1871, l'Empire allemand, que la plus grande partie des publicistes n'hésitent pas à qualifier d'Etat fédéral (bien que certaines opinions très autorisées soient en sens contraire), et qui a fourni la principale occasion et la matière essentielle de la théorie moderne de l'Etat fédéral, par opposition à la Confédération. Toujours suivant l'opinion dominante, la Suisse serait devenue un Etat fédéral en 1848 et les Etats-Unis d'Amérique en 1787. Toute réserve faite sur l'appréciation juridique des dites transformations, on peut dire que, politiquement, les Confédérations tendent vers un renforcement progressif qui trouve son point culminant dans ce que l'on appelle les Etats fédéraux, ou au contraire tendent vers leur dissolution, suivant que prévalent les forces centripètes ou centrifuges et, par suite, suivant les faits sociaux qui donnent à ces forces leur origine et leur aliment.

Société des Nations.

Bibliographie. — On mentionnera exclusivement quelques ouvrages dans lesquels la matière est envisagée d'un point de vue principalement juridique :

G. Scelle, *Le Pacte de la Société des Nations et sa liaison avec le Traité de paix*, Paris, 1919; L. Oppenheim, *The League of Nations and its problems*, London, 1919; F. Pollock, *The League of Nations*, 2e éd., Londres, 1922; B. Breschi, *La Società delle nazioni : l'ordinamento positivo e la natura giuridica*, Florence, 1920; H. Kraus, *Vom Wesen des Völkerbundes*, Berlin, 1920; F. Larnaude, *La Société des Nations*, Paris, 1920; R. von Thadden, *Völkerrecht und Völkerbund : eine Studie zur Rechtsnatur zwischenstaatlicher Beziehungen*, Berlin, 1920; W. Schücking et H. Wehberg, *Die Satzung des Völkerbundes*, 2e éd., Berlin, 1924, p. 102 et s.; M. Huber, *Die konstruktiven Grundlagen des Völkerbundsvertrages*, dans la « *Zeitschrift für Völkerrecht* », vol. XII, 1922, p. 1 et s.; N. Körling, *Die Rechtsnatur des Völkerbundes*, Biggei, i. W., 1922; O. Höyer, *Le pacte de la Société des Nations, Commentaire théorique et pratique*, Paris, 1926; Fr. O. von Unruh, *Der Rechtscharakter des Völkerbundes*, Göttingen, 1927 (diss.); R. Redslob, *Théorie de la Société des Nations*, Paris, 1927; J. Nisot, *La structure juridique de la Société des Nations*, dans le « *Journal du droit international* » (Clunet), vol. LV, 1928, p. 329 et s.

Une qualification juridique subjective nouvelle et de spéciale importance, qui rentre dans la catégorie de celles qui sont liées
(181) aux types historiques dont on a fait mention, est la qualification de *membres de la Société des Nations*.

La Société des Nations est, elle aussi, en substance, une Confédération d'Etats dans le sens déjà expliqué, c'est-à-dire une société d'Etats réglée par un ordre juridique propre, qui constitue un droit particulier dans le sein du droit international général. Cette constatation n'est pas actuellement moins vraie du fait que à l'ordre juridique de la Société des Nations s'apparente la tendance à l'universalité et, par suite, à l'assimilation de l'ordre juridique propre de la Société des Nations à celui de la communauté internationale tout entière.

Les buts principaux de la Société des Nations sont : le maintien de la paix par une série de mesures destinées à prévenir et à résoudre les différends; la garantie réciproque des membres contre des attaques injustifiées; la protection et l'accroissement des intérêts collectifs de divers genres, économiques, politiques, culturaux, etc.

Les organes fondamentaux sont l'Assemblée des membres et le Conseil, composé d'un nombre limité de membres, en minorité permanents ou de droit, et, pour la plus grande partie, élus par l'Assemblée et, en outre, le Secrétariat permanent, qui est un organe essentiellement exécutif.

La qualification de membre de la Société des Nations appartient aux groupements politiques indiqués dans l'article 1er du Pacte, à savoir : *a*) à ceux des Etats signataires du Traité de Versailles ou de l'un quelconque des autres traités de paix dans lesquels le Pacte a été inséré, qui sont nommés dans l'annexe au Pacte et qui ont ratifié le Traité; *b*) aux Etats invités à adhérer au Pacte et nommés dans une autre liste de l'annexe, qui ont fait la déclaration d'adhésion dans les deux mois de l'entrée en vigueur du Pacte, c'est-à-dire jusqu'au 10 mars 1920; ces Etats, de même que les membres de la première catégorie, sont dits membres originaires; *c*) aux groupements politiques indiqués dans l'alinéa 2 de l'article 1er du Pacte qui sont admis à faire partie de la Société de la façon et sous les conditions indiquées dans ce texte.

La qualité de membre se perd : *a*) par retraite volontaire (art. 1er, al. 3); *b*) par l'exclusion prononcée par le Conseil (art. 16, al. 4); *c*) par la non-acceptation d'un amendement au Pacte dans les cas prévus à l'article 26.

Etre membre de la Société des Nations signifie être le destinataire des normes qui constituent l'ordre de la Société :

le contenu de ce statut juridique est donné pour autant par l'ensemble des droits et des devoirs qui ont été établis par lesdites normes et qui, par suite, appartiennent exclusivement aux Etats membres de la Société. L'ordre de la Société des Nations n'exclut nullement une activité individuelle des associés entre eux et à l'égard des tiers, mais il impose diverses obligations qui lient de manières diverses la conduite des membres, non seulement au regard des autres membres, mais également dans les rapports avec les Etats étrangers à la Société.

Les obligations des membres *uti singuli* envers les autres membres sont : l'obligation de contribuer pour leur quote-part aux dépenses de la Société (art. 6, al. 5 du Pacte et résolution de la seconde Assemblée du 5 octobre 1921); l'obligation de respecter l'intégrité territoriale et l'indépendance politique présente de tous les autres membres (art. 10); l'obligation de recourir à certains moyens pacifiques pour la solution des différends et de ne pas recourir à la guerre avant l'expiration d'un délai de trois mois à compter de l'acte qui clôture la procédure de solution pacifique (art. 12, 13 et 15 du Pacte); l'obligation de ne pas recourir à la guerre contre tout membre de la Société qui se conforme à une décision arbitrale ou judiciaire ou aux conclusions d'un rapport du Conseil adoptées à l'unanimité, le vote des représentants des parties ne comptant pas dans le calcul de cette unanimité (art. 13, al. 4, et art. 15, al. 6); l'obligation de maintenir, c'est-à-dire de défendre, l'intégrité territoriale et l'indépendance politique de tout membre de la Société contre toute agression, soit
(183) de la part d'un autre membre, soit de la part d'un Etat étranger à la Société (art. 10); l'obligation de rompre les relations commerciales ou financières avec tout membre de la Société

qui recourt à la guerre en violation des obligations susdites (art 16, al. 1); l'obligation de se prêter un mutuel appui dans l'application des mesures économiques et financières susindiquées, pour réduire au minimum les pertes et les inconvénients qui peuvent en résulter (art. 16, al. 3); l'obligation de faciliter le passage à travers son territoire des forces de tout membre de la Société qui participe à une action commune pour faire respecter les engagements de la Société (art. 16, al. 3).

Les membres ont des obligations également dans leurs rapports avec les Etats étrangers à la Société. Ces obligations sont : l'obligation de respecter, même à l'égard d'un non-membre, les dispositions du Pacte relatives à la solution des différends et aux délais à observer avant de recourir à la guerre, toutes les fois que l'Etat non-membre, dûment invité, a accepté de se soumettre auxdites dispositions (art. 17); l'obligation de faire enregistrer auprès du Secrétariat tout traité ou engagement international, même stipulé avec un Etat étranger à la Société (art. 18); l'obligation de ne pas contracter de traités internationaux avec un Etat quelconque dont les dispositions soient incompatibles avec celles du Pacte et, s'il s'agit de conventions conclues antérieurement à l'entrée dans la Société, l'obligation de prendre des mesures pour se dégager de ces engagements (art. 20).

Les droits des associés sont en partie ceux qui correspondent aux obligations indiquées au texte (par exemple le droit d'être respecté et garanti dans leur intégrité territoriale propre et leur indépendance politique; le droit de recourir au Conseil pour la solution des différends; le droit de faire passer leurs troupes sur le territoire d'un Etat membre, etc.); ce sont pour partie des droits de participation active à l'organisation et au

fonctionnement de la Société (par exemple le droit de faire partie de l'Assemblée et éventuellement du Conseil, conformément à l'art. 3, al. 1, et à l'art. 4, al. 1; le droit de faire con-
(184) voquer le Conseil en cas de guerre ou de menace de guerre qui touche directement ou indirectement un des membres de la Société, en vertu de l'art. 10, al. 1, etc.).

b) ETATS DÉPENDANTS.

BIBLIOGRAPHIE. — *a*) Sur la question en général : CH. STUBBS, *Suzerainty mediaeval and modern; or rights and duties of suzerain and vassal States*, dans le « *Law Magazine and Review* », vol. VII, 1881-1882, p. 279 et s.; H. G. SIRMAGIEFF, *De la situation des Etats mi-souverains* (thèse), Paris, 1889; C. BORNHAK, *Einseitige Abhängigkeitsverhältnisse unter den modernen Staaten*, Leipzig, 1896 (dans les « *Staats-und völkerrechtliche Abhandlungen* », édités par G. JELLINEK, G. MEYER, etc., n° 5); R. PISCHEL, *Der Begriff der Suzeränität und die herrschende Lehre von der Souveränität*, Greifswald, 1897 (thèse de doctorat); M. BOGHITCHEVITCH, *Halbsouveränität; administrative und politische Autonomie seit dem Pariser Vertrage* (1856), Berlin, 1903; R. REDSLOB, *Abhängige Länder : Analyse des Begriffs von der unsprünglichen Herrschergewalt*, Leipzig, 1914; R. LUNDBORG, *Zwei umstrittene Staatenbildungen und eine allgemeine Uebersicht über Staaten mit begrenzter Souveränität*, Berlin, 1918; W. W. WILLOUGHBY and G. C. FENWICK, *Types of restricted sovereignty and of colonial autonomy*, Washington, 1919 (à l'origine, de caractère confidentiel, à l'usage de la Conférence de Paris).

b) Sur des espèces particulières : G. D. SARIIVANOFF, *La Bulgarie est-elle d'après le traité de Berlin de* 1878 *un Etat mi-souverain?* Paris, 1907; I. CALMI, *Die völker-und staatsrechtliche Stellung von Bulgarien* (diss.), Heidelberg, 1908; A. CALEB, *La Bulgarie et le Traité de Berlin*, Genève, Paris, 1909; A. CHAUMIER, *La Bulgarie. Etude d'histoire diplomatique et de droit international*, Paris, 1909; G. SCELLE, *La situation diplomatique de la Bulgarie avant la proclamation de son indépendance*, dans la « *Rev. gén. de dr. intern. pub.* », vol. XV, 1908, p. 521 et s. — J. COCHERIS, *Situation internationale de l'Egypte et du Soudan*, Paris, 1903; W. VON GRÜNAU, *Die staats-und völkerrechtliche Stellung Aegyptens*, Leipzig, 1903; M. Z. EDHEM, *La condition internationale de l'Egypte* (thèse de l'Université de Toulouse), Montauban, 1904; H. LAMBA, *Le statut politique de l'Egypte à l'égard de la Turquie*, dans la « *Revue gén. de droit int. public* », vol. XVII, 1910, p. 36 et s.; E. VON MAYER, *Die völkerrechtliche Stellung Aegyptens*, Breslau, 1914 (dans les « *Völkerrechtliche Monographien* » de W. SCHÜCKING et H. WEHBERG, n° 3); H. WINTERER, *Aegypten, seine staats-u. völker-*

rechtliche Stellung zu England, den Mächten und der Türkei, Berlin, 1915; E. Catellani, *L'Egitto dal dominio ottomano al protettorato britannico*, Rome, 1916 (Extrait de la « *Rivista coloniale* » vol. XI, n° 1-2); M. J. E. Pothmann, *Die Rechtsstellung Aegyptens nach türkischem Staatsrecht und nach modernem Völkerrecht* (thèse), Greifswald, 1918; M. Kelch, *Die staats-u. völkerrechtliche Stellung Aegyptens vor und nach dem Weltkriege* (thèse), Greifswald, 1919; L. Himaya, *La condition internationale de l'Egypte depuis 1914*, Paris, 1922; R. Ruzé, *La situation internationale de l'Egypte*, dans la « *Revue de dr. internat. et de lég. comp.* », 3e série, vol. III, 1922, p. 385 et s. et vol. IV, 1923, p. 66 et s.; Ch. de Visscher, *Le conflit anglo-égyptien et la Société des Nations*, ibidem, vol. V, 1924, p. 564 et s.; Liu-Mon-Cho, *De la condition internationale de l'Egypte depuis la déclaration anglaise de 1922*, Lyon, 1925.

Nous avons vu ailleurs (plus haut, p. 125 et s.); que la dépendance d'un groupement politique à l'égard d'un autre n'exclut pas que le premier groupement entre en rapports avec d'autres groupes et conclue avec ceux-ci des accords, qui tirent leur valeur formelle du principe *pacta sunt servanda*, et rentrent par suite dans le droit international. Quant au rapport de dépendance et en général aux rapports entre l'organisation dépendante et le pouvoir suzerain, ces rapports sont manifestement réglés par le droit public interne, tout comme des rapports entre les organisations dépendant d'un même pouvoir, même si ces rapports s'effectuent par le moyen d'accords, puisque ceux-ci sont à ramener, pour leur valeur, à l'ordre juridique de la communauté dont il s'agit et non pas simplement au principe-base de l'ordre international.

Certains estiment que la personnalité internationale n'est pas compatible avec l'état de sujétion à un pouvoir qui peut légalement restreindre ou même annuler la sphère de liberté propre de l'organisation indépendante, laquelle, par suite, ne serait pas garantie par le droit international.

Il semble cependant que la conclusion aille au delà des prémisses : il est juste d'en déduire que l'organisation dépendante n'est pas un sujet juridique international à l'égard de

l'organisation dont elle dépend, mais il n'est pas juste de prétendre qu'elle ne puisse pas être un sujet juridique international au regard d'autres organisations, envers lesquelles sa sphère de liberté est précisément garantie par des accords réciproques. D'autre part, il est certainement artificiel d'expliquer l'activité des organisations dépendantes, dans le domaine international, comme l'activité du pouvoir souverain exercé par lesdites organisations en qualité d'organes, lorsque nous voyons que cette activité peut se déployer concurremment avec l'activité propre de l'entité suzeraine et même en opposition avec celle-ci : il serait difficile de dire que le vote du délégué du Canada à l'Assemblée de la Société des Nations est juridiquement un vote de l'Empire britannique, quand nous lisons dans le Pacte (art. 3, al. 4), que tout membre dispose d'un seul vote et quand il peut parfaitement arriver — et les exemples ne manquent pas — que le délégué du Canada vote dans un sens différent de celui où vote le délégué de l'Empire britannique.

Etant donné que le rapport de dépendance est étranger au droit international, il ne semble pas exact d'en déduire que les Etats dépendants sont partiellement incapables de droit et partiellement ou totalement incapables d'agir dans la sphère des relations internationales : une incapacité des sujets d'un ordre juridique ne peut pas être l'effet de normes propres à d'autres ordres juridiques. Il faut plutôt dire que, dans la mesure où des entités de cette sorte entrent dans des rapports réglés par le droit international, ces entités prennent la position de tout autre sujet, et que, à l'égard de ces rapports, il n'y a pas à prendre en considération la situation où ces entités se trouvent à l'égard de l'Etat duquel elles dépendent :
(187) ainsi les rapports entre l'Italie et le Canada, comme membres

de la Société des Nations, ne sont pas différents de ceux qui, en ladite qualité, interviennent entre l'Italie et n'importe quel autre Etat membre de la Société.

D'autre part, cependant, il ne faut pas oublier que le lien de dépendance ou, si l'on préfère, la position spéciale de l'Etat dépendant est ou peut être reconnue également par des Etats tiers et que, de cette reconnaissance, peuvent dériver des devoirs dont le contenu consiste à respecter cette situation. Savoir s'il y a réellement une reconnaissance du rapport de dépendance et quels sont les effets concrets de cette reconnaissance, c'est-à-dire quelles sont les obligations qui en dérivent pour les Etats qui ont reconnu ce rapport, c'est là une question qui ne peut pas être résolue d'une façon abstraite, mais seulement par rapport aux circonstances propres de chaque cas particulier. On ne peut pas douter, par exemple, que la position des Dominions et de l'Inde à l'égard de l'Empire britannique — position qui a trouvé également un signe matériel d'expression dans la liste des membres originaires annexée au Pacte de la Société des Nations — doive être reconnue par tous les membres de la Société des Nations; d'où il résulte que, tandis que chacun des membres de la Société des Nations peut prétendre que tout différend qu'il a avec l'un de ces Dominions ou avec l'Inde soit soumis aux dispositions du Pacte relatives à la solution des différends entre les membres de la Société, ils ne pourraient pas à l'inverse se prévaloir de l'article 11 pour émettre la prétention que le Conseil s'occupe d'un différend entre le Canada et l'Empire britannique ou entre l'Inde et la Nouvelle-Zélande.

Parfois le degré d'autonomie et, en général, la position juridique de l'Etat dépendant forment l'objet de dispositions appropriées de traités internationaux; nous en trouvons des

exemples dans les Traités de Paris de 1856 et de Berlin de 1878 relativement aux Etats chrétiens, sujets de la Sublime-Porte : le rapport entre l'Etat *suzerain* et l'Etat dépendant est, même dans ces cas, un rapport de droit public interne; le
(188) traité le reconnaît et crée, d'un côté, l'obligation de l'Etat *suzerain* envers les autres Etats contractants de ne pas modifier ce rapport sans leur consentement; le traité établit d'un autre côté l'obligation de ces Etats envers le premier de se comporter de façon que ce rapport soit respecté et sorte ses pleins effets.

Des rapports de dépendance entre organisations politiques ont fréquemment consisté dans le passé et jusqu'à nos jours dans la *vassalité*. Ces rapports de dépendance se reproduisent aujourd'hui, avec un esprit et des caractères profondément différents, dans la grande communauté de l'Empire britannique. Les uns et les autres de ces rapports ont un processus de formation commun : il s'agit de parties, ou de provinces, ou de colonies d'un vaste agrégat politique unitaire qui, pour des raisons diverses, acquièrent progressivement un domaine d'autonomie toujours plus vaste, jusqu'à ce que vienne le moment où, sans nier le lien de dépendance à l'égard du pouvoir suzerain, elles entrent en relations avec d'autres Etats.

La plus grande partie des auteurs considère également comme des Etats dépendants les membres d'un Etat fédéral dans la mesure où ils sont sujets de relations internationales. Si l'Etat fédéral se conçoit comme un véritable Etat et non pas comme une association d'Etats, la thèse est certainement exacte et l'hypothèse ne diffère pas de celle qui a été déjà mentionnée : rien, dans l'usage commun des mots, n'empê-

che de qualifier, en ce sens, l'Empire britannique d'Etat fédéral; et si nous supposons que les Etats qui composent les grandes républiques fédérales de l'Amérique latine, Mexique. Argentine, Brésil, Vénézuéla, viennent à entrer en rapports avec d'autres Etats, nous aurons toute une série d'exemples d'Etats, membres d'Etats fédéraux, qui peuvent être qualifiés internationalement d'Etats dépendants. Mais il est évident que dans ces cas, si nous ne nous en tenons pas aux mots, Etat fédéral ne veut rien dire d'autre que Etat à large décentralisation politique et administrative. Si, au contraire, l'Etat fédéral se conçoit comme une union d'Etats, alors disparaît tout rapport de dépendance à l'égard d'un pouvoir étatique et la coordination entre les activités internationales des Etats membres et celle de l'Etat dit fédéral n'est pas autre chose que la coordination entre les activités que les membres de l'union exercent *uti singuli* et celles que, conformément au pacte social, ils exercent en commun.

Pratiquement, la question n'a pas grande importance. Les formations politiques qui existent actuellement sous le nom d'Etats fédéraux excluent, ou à peu près, toute activité internationale de la part des Etats dits Etats membres. Nous ne parlons pas des républiques fédérales de l'Amérique latine dans lesquelles, autant qu'on sache, les Etats membres n'ont jamais déployé aucune activité internationale digne de remarque; nous parlons des Etats fédéraux, ou prétendus tels, dans lesquels les Etats membres ont déployé il y a plus ou moins longtemps une activité internationale propre qui, ensuite, a cessé complètement ou s'est réduite à un degré insignifiant. Ainsi, en Suisse, depuis la Constitution du 12 septembre 1848, et plus encore depuis celle du 29 mai 1874, les divers cantons n'ont pas la possibilité d'entrer en rapports

avec les Etats étrangers; ils peuvent seulement conclure des conventions de bon voisinage, sous condition de l'approbation de l'autorité fédérale. Dans les Etats-Unis d'Amérique également, en vertu de la Constitution du 17 septembre 1787, les Etats particuliers ont une vaste autonomie interne mais n'ont aucune activité internationale : tous les rapports internationaux relèvent de l'Union, soit qu'on veuille considérer celle-ci comme un Etat ou comme une véritable association d'Etats. Cette conception a été constamment affirmée dans les difficultés fréquentes et graves issues de discordances éventuelles entre les obligations internationales contractées par le pouvoir fédéral et l'autonomie législative des Etats particuliers : un exemple typique de ces difficultés est la fameuse question relative à l'admission dans les écoles des enfants japonais, admission nettement refusée par la Californie, malgré le traité de 1894 entre les Etats-Unis et le Japon. De même,
(190) la Constitution allemande du 11 août 1919 a exclu toute activité internationale des divers pays qui composent le Reich, tandis que, d'après la Constitution de 1871, les Etats membres pouvaient entrer en rapports avec les Etats étrangers, stipuler des traités dans les matières, peu nombreuses à dire vrai, non réservées à la compétence de l'Empire, envoyer et recevoir des agents diplomatiques.

La concession des droits publics liés à la possession des terres a été, comme on le sait, le trait caractéristique du régime féodal; le seigneur accordait à son vassal l'investiture; celui-ci promettait fidélité, obéissance et des prestations déterminées, surtout militaires et économiques. L'irrévocabilité de la concession, accompagnée de la transmission héréditaire, a eu pour conséquence que le rapport entre le suzerain

et le vassal devint peu à peu comme un rapport entre deux chefs d'Etat : la caractéristique de la vassalité est, en effet, l'absence de pouvoir direct du *suzerain* sur les sujets du vassal; le *suzerain* ne peut adresser de commandement aux sujets du vassal que par le moyen de celui-ci.

Caractéristiques d'autres époques, les rapports de vassalité ont reparu au siècle dernier dans les pays soumis à la domination musulmane sous deux formes distinctes :

a) Dans les rapports des Etats chrétiens dépendants de la Sublime-Porte. Ces Etats furent à l'origine de simples provinces de l'Empire ottoman; leur autonomie alla peu à peu en s'étendant, et, en même temps, s'affaiblissait de plus en plus le rapport de dépendance à l'égard de l'autorité du Sultan; de violentes révoltes et des répressions cruelles eurent lieu, jusqu'au moment où les Etats européens intervinrent pour régler et garantir par des actes internationaux la situation de ces populations. Le traité de Paris du 30 mars 1856 (art. 22 et s.) établit l'autonomie de ces Etats (principautés de Valachie, de Moldavie et de Serbie) sous la garantie des Puissances signataires et confirma leurs privilèges et leurs immunités. Leur condition juridique peut être résumée ainsi : au-
91) tonomie interne complète, sauf la reconnaissance et l'investiture du Prince par le Sultan; obligation de payer un tribut annuel à la Turquie; faculté d'entrer en rapports avec des Etats tiers et de conclure des conventions, pourvu qu'elles ne fussent pas contraires aux droits de la Sublime-Porte. Les sujets des principautés n'étaient pas toutefois considérés en Turquie comme des étrangers et ne jouissaient pas des privilèges capitulaires dont jouissaient les sujets des Etats chrétiens. En outre les traités conclus par la Turquie, y compris

les capitulations, valaient de plein droit également pour les principautés.

Comme on le sait, le Traité de Berlin du 13 juillet 1878 reconnut l'indépendance de la principauté de Serbie (art. 34 et s.), devenue ensuite royaume le 6 mars 1882, et de la principauté de Roumanie (art. 43 et s.), devenue royaume le 26 mars 1881 : ainsi cessa pour ces Etats la situation de vassalité dans laquelle ils étaient restés jusqu'à ce moment. Des dispositions du même genre furent adoptées pour le Monténégro (art. 26 et s.), dont la position était peut-être en droit analogue à celle des Principautés, bien qu'en fait il jouit déjà d'une indépendance complète ou à peu près. Au contraire, la Bulgarie fut placée dans une situation analogue à celle qui avait été faite aux Principautés par le Traité de Paris (art. 1er du Traité de Berlin ainsi conçu : « La Bulgarie est constituée en principauté autonome et tributaire sous la suzeraineté de S. M. I. le Sultan ») : à la Bulgarie s'est réunie, en 1885, la Roumélie orientale, que le Traité de Berlin (art. 13 et s.) avait constituée en province autonome sous l'autorité politique et militaire directe du Sultan. Le 5 octobre 1908, la Bulgarie a proclamé elle aussi son indépendance et, après des négociations assez longues, en 1909, le fait accompli a obtenu la reconnaissance de la Turquie et des autres Etats.

b) C'est un esprit différent et une autre raison qui ont présidé au rapport de dépendance de certains Etats musulmans envers la Turquie : ici, il y avait une communauté de religion qui portait à reconnaître l'autorité, même politique, du Sultan, bien qu'en fait la dépendance fût à peu près nulle; tandis
(192) que, dans le cas précédent (celui des Etats chrétiens), il y avait une opposition de civilisation et de religion qui poussait à li-

miter le plus possible cette dépendance et ensuite à l'annuler en totalité.

Ainsi la régence de Tunis, originairement vassale de la Turquie, indépendante en fait à partir du début du XVIIIe siècle, reconnut à nouveau la haute souveraineté du Sultan en 1875. Le Traité de Casr-Said ou du Bardo (1881), par lequel la Régence acceptait le protectorat de la France, ne fut pas reconnu par la Turquie, mais le rapport de vassalité est demeuré toujours purement nominal. L'article 120 du Traité de Sèvres contenait une disposition en vertu de laquelle la Turquie reconnaissait le protectorat de la France sur la Tunisie et en acceptait toutes les conséquences, ajoutant que cette reconnaissance aurait effet à dater du 12 mai 1881.

Le Traité de paix de Lausanne du 24 juillet 1923, qui a remplacé celui de Sèvres non ratifié, ne contient aucune clause spéciale relative à la Tunisie. L'article 16, alinéa 1er, dispose : « La Turquie déclare renoncer à tous droits et titres, de quel- « que nature que ce soit, sur ou concernant les territoires « situés au delà des frontières prévues par le présent traité et « sur les îles autres que celles sur lesquelles la souveraineté lui « est reconnue par ledit Traité, le sort de ces territoires et îles « étant réglé ou à régler par les intéressés. » En vertu de cette disposition, il faut admettre que la suzeraineté de la Turquie sur la Régence s'est certainement éteinte, tandis que les termes du Traité de Sèvres pouvaient laisser quelque doute; d'autre part, toutefois, l'extinction a lieu *ex nunc*, c'est-à-dire à partir de la date d'entrée en vigueur du traité de Lausanne et non pas à partir de la date de l'établissement du protectorat français, ainsi que le voulait le Traité de Sèvres.

L'Egypte, simple province de l'Empire ottoman, attira l'attention de l'Europe avec l'insurrection de Mehemet Ali (1831-

1838). Une fois la paix imposée par les grandes Puissances,
(193) la condition juridique de l'Egypte fut réglée par la Convention de Londres du 15 juillet 1840 (dite *Convention des Détroits* parce qu'elle s'occupait également du Bosphore et des Dardanelles). Par cette Convention, ou plus exactement, par un acte séparé annexé à la Convention, le Sultan reconnaissait l'autonomie intérieure de l'Egypte et en confiait l'administration à Mehemet Ali et à ses descendants en ligne directe, avec obligation de payer un tribut annuel : il était expressément déclaré que tous les traités et les lois de l'Empire ottoman s'appliqueraient à l'Egypte comme à toute autre partie de l'Empire, et que ses forces de terre et de mer feraient partie des forces de l'Empire. Ces dispositions furent réalisées par le moyen du firman du 13 février 1841. D'autres firmans, de 1866 et 1867, confirmèrent et développèrent l'autonomie interne de l'Egypte et réglèrent la succession à la charge de Khédive. Enfin le firman du 8 juin 1873 reconnut au Khédive la faculté de passer certains traités, pourvu qu'ils ne fussent pas en contradiction avec les traités politiques de la Sublime-Porte. A partir de ce moment, divers auteurs ont qualifié l'Egypte d'Etat mi-souverain ou, plus exactement, d'Etat vassal de la Turquie.

La dépendance de la Turquie a continué, en effet, également après : ainsi pendant la guerre russo-turque, de 1877-1878, les troupes égyptiennes firent partie de l'armée ottomane et la guerre se termina par un traité de paix entre la Russie et la Turquie qui, sans dispositions spéciales, valut également pour l'Egypte; en 1879, le Sultan déposa le pacha Ismaïl et nomma, à sa place, Tewfik pacha : les Khédives continuèrent à recevoir l'investiture de la Sublime-Porte, etc.

A la suite des désordres de 1882, l'Egypte fut occupée par

des troupes anglaises : cette occupation fut et resta toujours un pur fait qui n'avait pas la prétention de et qui ne pouvait pas modifier la condition juridique de ce pays; mais, en réalité, il en résulta fatalement un affaiblissement progressif de la dépendance du Sultan et un accroissement progressif de
194) l'influence anglaise. Le rapport de vassalité devint presque purement nominal, à tel point que, pendant la guerre italo-turque de 1911-1912, l'Egypte prit la position d'Etat neutre, contrairement aux dispositions expresses des firmans, en vertu desquelles les forces égyptiennes de terre et de mer auraient dû faire partie de l'armée et de la flotte ottomanes.

Lorsqu'éclata la guerre entre la Grande-Bretagne et la Turquie, le 5 novembre 1914, et que le Khédive se fût enfui à Constantinople, le Secrétaire d'Etat britannique pour les affaires étrangères, par une note du 18 décembre 1914, fit savoir que, par suite de l'état de guerre avec la Turquie, la *suzeraineté* de celle-ci sur l'Egypte était finie et que l'Egypte serait désormais un protectorat britannique. Ce protectorat fut reconnu immédiatement par les Puissances de l'Entente et, en mai 1919, il le fut également par les Etats-Unis d'Amérique. Le Traité de Versailles (art. 147) en imposa la reconnaissance à l'Allemagne en même temps que beaucoup d'autres renonciations; des dispositions analogues furent insérées dans les autres traités de paix (Saint-Germain, art. 102; Trianon, art. 86, etc.).

Plus importante que toutes les autres aurait dû être la disposition de l'article 101 du Traité de Sèvres ainsi libellé : « La « Turquie renonce à tous ses droits et titres en et sur l'Egypte. « Cette renonciation prendra effet à dater du 5 novembre 1914. « La Turquie déclare qu'en conformité avec l'action prise par « les Puissances alliées, elle reconnaît le protectorat sur

« l'Egypte déclaré par la Grande-Bretagne le 18 décem-
« bre 1914. » Dans le Traité de paix de Lausanne cette disposition a été remplacée par l'alinéa 1er de l'article 16, rapporté plus haut, et par l'article 17 ainsi conçu : « L'effet de « la renonciation par la Turquie à tous droits et titres sur « l'Egypte et le Soudan prendra date du 5 novembre 1914. »

Mais, dans l'entre-temps, s'était manifestée en Egypte une vive opposition au protectorat britannique et de jour en jour se faisait plus forte l'aspiration vers l'indépendance. La Grande-Bretagne elle-même, qui continuait à étudier la meilleure manière d'organiser le protectorat, demeuré toujours en suspens à cause de la guerre, reconnut préférable de ne pas
(195) s'opposer aux aspirations nationales égyptiennes et de sauvegarder d'une autre manière ses intérêts propres dans ce pays. C'est ainsi que l'indépendance de l'Egypte put être proclamée, le 15 mars 1922, et fut reconnue immédiatement par la Grande-Bretagne et les autres Etats.

Mais la reconnaissance de l'indépendance de l'Egypte par le Gouvernement britannique fut subordonnée à des conditions spéciales, bien déterminées par la note du 28 février 1922, connue généralement sous le nom de « Déclaration à l'Egypte ». Après avoir exprimé dans le préambule, que l'objet de la déclaration est de concilier la reconnaissance immédiate de l'Egypte comme Etat souverain et indépendant avec la protection des intérêts essentiels que la Grande-Bretagne possède dans ce pays, la même déclaration établit entre autres que, en attendant le moment où il sera possible, par la libre discussion et des accommodements amicaux des deux côtés, de conclure entre le gouvernement de Sa Majesté britannique et le Gouvernement égyptien des accords en ce qui concerne les matières suivantes, ces matières sont absolument réser-

vées à la discrétion du Gouvernement de Sa Majesté britannique : α. la sécurité des communications de l'Empire britannique en Egypte; β. la défense de l'Egypte contre toute agression étrangère ou contre toute ingérence étrangère directe ou indirecte; γ. la protection des intérêts étrangers en Egypte et la protection des minorités; δ. le Soudan. La Déclaration ajoute enfin que, en attendant la conclusion de tels accords, le *status quo* en toutes ces matières restera intact.

La fin du protectorat et la reconnaissance de l'indépendance égyptienne ont été notifiées par le Gouvernement britannique aux divers Etats par une note dans laquelle étaient explicitement formulées les conséquences qu'une telle reconnaissance devait produire dans l'ordre international; en particulier, on y indiquait que les relations spéciales entre la Grande-Bretagne et l'Egypte étaient considérées par le Gouvernement de Londres comme un intérêt vital de l'Empire et qu'aucune autre Puissance ne pouvait les mettre en discussion; que toute tentative d'intervention dans les affaires d'Egypte serait considérée comme un acte peu amical; enfin, que la Grande-Bretagne s'opposerait par tous les moyens en son pouvoir à toute tentative d'agression contre le territoire de l'Egypte.
96)

Les Etats tiers n'ayant soulevé aucune objection, il faut admettre que ces Etats ont assumé l'obligation de se comporter de la manière voulue par ces déclarations et en particulier de ne pas s'immiscer dans les rapports entre la Grande-Bretagne et l'Egypte. Et en effet, lorsque, en novembre 1924, fut assassiné sir Lee Stack, sirdar de l'armée égyptienne et gouverneur général du Soudan, le conflit aigu qui en résulta fut considéré comme un conflit d'ordre interne et aucun Etat ne songea à invoquer l'article 11 du Pacte pour le soumettre à la Société des Nations. Il ne paraît pas douteux qu'une

telle conduite fut conforme à l'engagement de considérer les rapports entre la Grande-Bretagne et l'Egypte comme soustraits à toute ingérence des Etats tiers; et cela, indépendamment de la circonstance que l'Egypte n'était pas membre de la Société des Nations.

Plus délicate est la question de savoir si les conditions mises par la Grande-Bretagne à la reconnaissance de l'indépendance de l'Egypte et les engagements correspondants assumés par les Etats tiers sont compatibles avec les obligations dérivant du Pacte. Cette question semble devoir se ramener à celle de la nature juridique des rapports entre la Grande-Bretagne et l'Egypte.

A ce propos, il convient de rappeler avant tout que ce que l'on appela le « protectorat britannique » ne fut pas, comme dans d'autres cas, l'effet d'un accord stipulé entre deux Etats indépendants. Le protectorat fut proclamé par la Grande-Bretagne comme une conséquence de la guerre et de l'extinction de la *suzeraineté* du Sultan; *suzeraineté* qui, en fait, depuis l'occupation anglaise, était en sommeil, mais qui subsistait en droit, ainsi qu'il résulte également de l'article 17 du Traité de Lausanne. En substance donc la Grande-Bretagne s'était
(197) substituée à la Turquie; le protectorat n'était qu'un nom nouveau donné à la situation de dépendance de l'Etat égyptien : l'article 17 du Traité de Lausanne a ensuite donné une base juridique à cette substitution avec un effet rétroactif. S'il en est ainsi, il suit de là que ce que l'on appelle l'indépendance de l'Egypte est plutôt une nouvelle concession ultérieure faite par l'Etat *suzerain* à son vassal; concession limitée par des conditions et des réserves apposées unilatéralement. Le rapport de dépendance de l'Egypte continue donc encore : si, jusqu'en 1914, l'Egypte dépendait en droit de la

Turquie et en fait de la Grande-Bretagne, l'Egypte dépend, à présent, exclusivement de cette dernière et continuera à en dépendre, au moins tant que les accords prévus par la Déclaration du 28 février 1922 ne donneront pas aux rapports entre les deux Etats une base nouvelle et différente.

La conclusion à laquelle nous arrivons, est que les rapports entre la Grande-Bretagne et l'Egypte, étant des rapports entre un Etat suzerain et un Etat dépendant, sortent de la sphère des rapports internationaux et échappent également par suite à la sphère du Pacte de la Société des Nations. Au contraire, sont des rapports réglés par le droit international ceux qui existent entre l'Egypte et les Etats tiers : rapports d'autre part qualifiés par les obligations que ces Etats tiers ont contractées par suite de leur acceptation de la notification britannique.

LES ORGANISATIONS POLITIQUES DU « COMMONWEALTH » BRITANNIQUE.

BIBLIOGRAPHIE. — A. BERRIEDALE-KEITH, *Imperial Unity and the Dominions*, Oxford, 1916; le même, *The international status of the Dominions*, dans le « *Journal of comparative legislation and international law* », 1923, p. 161 et s.; C. H. TUPPER, *Treaty-making powers of the Dominions*, dans le « *Journal of the Society of comparative Legislation* », new series, vol. XVII, 1917, p. 5 et s.; H. DUNCAN HALL, *The British Commonwealth of Nations*, London, 1920; L. OPPENHEIM et R. I. ROXBURGH, *International law*, cité, vol. I, §§ 94 *a* et 94 *b*; J. B. SCOTT,
98) *Autonomy and federation within Empire : the British self-governing Dominions*, Washington, 1921; le même, *The British Commonwealth of nations*, dans l' « *American Journal of international Law* », vol. XXI, 1927, p. 95 et s.; M. M. LEWIS, *The international status of the British self-governing Dominions*, dans le « *British Year book of international law* », vol. III, 1922-23, p. 21 et s.; le même, *The Treaty-making Power of the Dominions*, *ibid.*, vol. VI, 1925, p. 31 et s.; M. NATHAN, *Dominion status*, dans les « *Transactions of the Grotius Society* », vol. VIII, Londres, 1923, p. 117 et s.; H. ROLIN, *La situation juridique des Domi-

nions, dans la « *Revue de dr. int. et de lég. comp.* », 3e série, vol. IV, 1923, p. 195 et s.; C. D. Allin, *Le statut international des Dominions britanniques*, même *Revue*, vol. VI, 1925, p. 760 et s.; K. Heck. *Der Aufbau des britischen Reiches*, Berlin et Leipzig, 1927; E. Cucinotta, *Il nuovo statuto dei Domini britannici, dans la* « *Rivista di diritto internazionale* ». vol. XX, 1928, p. 174 et s.

L'autonomie, non seulement administrative mais politique, de quelques-unes des plus grandes colonies anglaises, a eu la phase décisive de son développement après 1840, lorsque, d'abord au Canada, puis en Australie, en Nouvelle-Zélande, etc., fut introduit le principe de la responsabilité du Gouvernement envers les Parlements respectifs, tandis qu'auparavant le pouvoir exécutif, dans chaque colonie particulière, appartenait au Gouverneur, nommé par la Couronne et assisté par un Conseil exécutif choisi par le Gouverneur lui-même et responsable envers lui, et non envers les Assemblées législatives élues. Pourtant, jusqu'à 1914, la participation des Dominions et de l'Inde à des relations de caractère international fut assez limitée. Toutes les questions politiques et la conclusion des traités de nature politique restaient exclusivement dans les mains de l'Empire. Parfois, les Dominions furent autorisés à négocier des traités de commerce propres, en général, pourtant, avec le concours et sous le contrôle de l'Empire : c'est ainsi que le traité de commerce entre la France et le Canada, en 1907, fut négocié exclusivement par des délégués canadiens, mais fut signé conjointement par ceux-ci et par l'ambassadeur britannique à Paris. Pour éviter cette intervention de l'Empire, le Gouvernement canadien recourut à l'expédient de faire des accords avec les consuls étrangers à Ottawa, sans con-
(199) clure de véritables traités : des accords commerciaux de cette sorte furent conclus, en 1910, avec l'Italie et l'Allemagne. En outre, dans les traités de commerce conclus par l'Empire,

furent souvent insérées des clauses qui réservaient aux divers Dominions le droit, soit d'adhérer au traité, soit de s'en retirer, ce même traité demeurant en vigueur pour les autres parties de l'Empire. Plus important, du point de vue formel, est le fait que les représentants des Dominions prirent part à des conférences internationales de caractère technique et administratif à côté des délégués de l'Empire : ainsi, par exemple, à la Conférence de l'Union postale universelle, en 1906; à la Conférence de l'Union radiotélégraphique, en 1912; à la Conférence pour le sauvetage des vies humaines en mer, en 1913, etc. Il faut également noter que l'Australie, en 1900, et le Canada, en 1910, créèrent des départements des Affaires étrangères; mais leur objet principal, sinon unique, était de s'occuper des rapports des Dominions avec les autres parties de l'Empire. Tout ce qui vient d'être dit vaut en substance également pour l'Inde.

L'importance prise par les Dominions à la suite de la survenance de la guerre européenne a déterminé de notables changements dans leur position constitutionnelle, qui ont préparé la voie à d'autres changements plus notables encore concernant leur statut international.

La part prise par les Dominions dans la conduite de la guerre a rendu nécessaire que ceux-ci participent également aux délibérations et au contrôle de la politique impériale; c'est à cette fin que se sont constitués, en 1917, le Cabinet impérial de guerre (*Imperial War Cabinet*) et la Conférence impériale de guerre (*Imperial War Conference*) : le premier était formé de cinq membres du Cabinet britannique de guerre et des premiers ministres des Dominions, sous la présidence du premier ministre du Royaume-Uni; la seconde était formée des représentants des colonies et d'un certain nombre de mi-

nistres du Royaume-Uni, sous la présidence du secrétaire
(200) d'Etat pour les colonies. Le Cabinet impérial de guerre s'occupait de la conduite de la guerre et des grandes questions politiques liées à la guerre; la Conférence s'occupait des autres questions concernant l'Empire dans son ensemble ou également de questions relatives à la guerre, mais de moindre importance. Dans chacun des deux corps, les représentants des Dominions étaient sur un pied de parfaite égalité avec les membres du Cabinet de guerre britannique et avec les ministres du Royaume-Uni. Particulièrement remarquable pour notre matière est une résolution prise en 1917 par la Conférence impériale de guerre, portant recommandation qu'une conférence spéciale de l'Empire fût convoquée après la guerre pour étudier le réajustement des relations constitutionnelles entre les diverses parties de l'Empire sur la base de leur autonomie, de leur égalité et de leur participation commune à la politique et aux relations internationales (Résolution n° 9, 1917).

La conséquence logique de tout ceci fut la participation directe des Dominions et de l'Inde à la Conférence de la paix et, ensuite, à la signature des traités. Il n'est pas inutile, pour comprendre la position internationale de ces entités, de reproduire le passage du préambule du Traité de Versailles relatif à la représentation de l'Empire britannique :

« A cet effet les Hautes Parties contractantes représentées comme il suit :

« ....

« SA MAJESTÉ LE ROI DU ROYAUME-UNI DE GRANDE-BRETAGNE ET D'IRLANDE ET DES TERRITOIRES BRITANNIQUES AU DELA DES MERS, EMPEREUR DES INDES, par :

« Les très honorables DAVID LLOYD GEORGE, M. P., etc.

« Et, pour le Dominion du Canada, par :

« L'honorable CHARLES-JOSEPH DOHERTY, etc.

« Pour le Commonwealth d'Australie, par :

« Les très honorables William Morris Hughes, etc.

« Pour l'Union Sud-Américaine, par :

01) « Les très honorables général Louis Botha, etc.

« Pour le Dominion de la Nouvelle-Zélande, par :

« Le très honorable William Fergusson Massey, etc.

« Pour l'Inde, par :

« Les très honorables Edwin Samuel Montagu, etc... ».

Le commentaire le plus autorisé de ce système se trouve dans un Memorandum distribué en mai 1919, au nom des premiers ministres des Dominions, duquel nous extrayons le passage suivant :

« Tous les traités et conventions résultant de la Conférence « de la paix devront être rédigés de telle façon que les Domi- « nions puissent devenir parties et signataires desdits actes. « Cette procédure sera une reconnaissance convenable de la « part qu'a eue le Commonwealth britannique dans son ensem- « ble autour de la table de la Conférence et demeurera égale- « ment pour attester le *status* qu'ont obtenu les Dominions. « La procédure est en harmonie avec les principes du gouver- « nement constitutionnel admis dans l'Empire. La Couronne « est le pouvoir exécutif suprême dans le Royaume-Uni et dans « tous les Dominions, mais elle agit sur le conseil de divers « ministères, dans différentes unités constitutionnelles; et, en « vertu de la Résolution IX de la Conférence impériale de « guerre de 1917, l'organisation de l'Empire doit être fondée « sur l'égalité des groupements qui en font partie. »

Conformément à ces principes, la rédaction susrapportée du préambule du traité exprime l'unité de l'Empire britannique, représentée par la Couronne, et en même temps met en relief la personnalité internationale de chacun des Dominions

et de l'Inde. La ratification a été déposée par la Couronne sur le conseil et sous la responsabilité, non du Gouvernement du Royaume-Uni, mais de tous les Gouvernements intéressés, après une discussion préalable et une approbation du traité de la part des divers Parlements : il y a eu ainsi six ratifications distinctes réunies en un seul acte.

En vertu de la ratification du Traité de Versailles, les Do-
(202) minions britanniques et l'Inde sont devenus membres originaires de la Société des Nations (art. 1er du Pacte) et, comme tels, membres originaires de l'organisation internationale du travail (Traité de Versailles, art. 387, al. 2). En l'une et en l'autre qualité ils ont exactement les mêmes droits et devoirs que tous les autres membres et ce n'est pas à tort que l'on a attiré l'attention sur le fait que trois Dominions, l'Afrique du Sud, la Nouvelle-Zélande et l'Australie, sont devenus mandataires de certains territoires appartenant antérieurement à l'Allemagne et que, en cette qualité, ils correspondent directement avec la Société des Nations et sont, pour autant, responsables envers cette Société et non pas envers le Gouvernement britannique.

A l'heure actuelle, les Dominions et l'Inde n'ont pas une représentation diplomatique propre et ne reçoivent pas d'agents diplomatiques étrangers. Mais il ne semble pas que cette situation doive être considérée comme nécessairement liée à leur situation dans l'Empire. Dans la séance du 10 mai 1920, M. Bonar Law annonçait que la Couronne, sur la proposition des ministres du Canada, nommerait un ministre plénipotentiaire du Canada à Washington, pour traiter les affaires du Canada et pour servir à tout moment de moyen ordinaire de communication avec le Gouvernement des Etats-Unis dans les matières d'intérêt exclusivement canadien; cet agent recevrait

des instructions directement du Gouvernement du Canada et en réfèrerait à celui-ci; il ajoutait que cette disposition ne devait pas signifier, ni de la part du Gouvernement britannique ni de la part du Gouvernement canadien, qu'on s'écartât aucunement du principe de l'unité diplomatique de l'Empire britannique : l'homme d'Etat anglais voulait vraisemblablement dire ainsi que les questions d'intérêt général auraient continué à être traitées par l'ambassadeur britannique. En fait, le ministre canadien n'a pas été nommé; mais il est évident que de la part du Gouvernement britannique on ne voyait aucun obstacle légal à cette nomination.

De l'ensemble des faits rappelés ici il semble que l'on puisse
203) tirer les conclusions suivantes qui définissent, dans la mesure où la chose est possible, la position des Dominions britanniques et de l'Inde.

Avant tout, il est certain que l'Empire britannique, dans sa constitution actuelle, ne peut en aucune manière être considéré comme une union ou une société d'Etats dans le sens du droit international et que, par suite, le *status* international des Dominions et de l'Inde ne peut pas être qualifié comme l'appartenance à une société de ce genre. Une société d'Etats suppose, comme on l'a vu, deux ou plusieurs sujets de droit international qui conviennent de s'associer pour des fins déterminées, en assumant des obligations réciproques déterminées et, éventuellement, en limitant ou en abandonnant leur liberté d'agir individuellement dans les rapports internationaux et en substituant aux actions individuelles une action collective par le moyen d'organes collectifs. Ici, au contraire, nous sommes en présence d'un vaste groupement politique unitaire dans lequel, pour des causes multiples, se sont développées des autonomies locales toujours plus larges, jusqu'au jour où

ces entités autonomes ont obtenu de participer à la vie internationale comme sujets existants par eux-mêmes, avec l'entité unitaire dans laquelle elles vivent et à côté de cette entité unitaire. Au point de vue juridique il y a donc une différence profonde, insurmontable, entre l'Empire britannique actuel et les formes connues sous le nom de Confédération d'Etats, en particulier la Confédération germanique de 1815 à 1866. Non seulement parce que cette dernière était un produit de forces centripètes et une étape sur la route de l'unification de la nationalité germanique, tandis que les autonomies britanniques sont un produit de forces centrifuges et peut-être une étape vers des séparations plus complètes, quoique vraisemblablement lointaines et non désirées; la différence réside encore en ce que la Confédération germanique tirait son origine et son existence d'un traité international, tandis que l'ordre juridique de l'Empire dérive d'actes du Parlement. On a dit, il est vrai, que le droit des Dominions de participer à la conduite des relations internationales de l'Empire naît d'une conven-
(204) tion, qui a été concrétisée dans la résolution de la Conférence impériale de guerre mentionnée plus haut; mais, en parlant ainsi, on veut parler d'une *convention constitutionnelle* (constitutional convention), expression technique du droit public anglais, qui sert à indiquer certaines normes qui régissent en fait la vie constitutionnelle par opposition aux normes qui reposent sur des actes du Parlement ou sur des décisions judiciaires.

En second lieu il est également certain que, quelque large que soit ou puisse devenir l'activité internationale autonome des Dominions et de l'Inde, ces entités demeurent cependant toujours subordonnées à une entité supérieure dans laquelle elles vivent et qui est elle-même un sujet à part de droit inter-

national. L'autonomie des Dominions et de l'Inde dérive d'actes du Parlement britannique et trouve dans ces actes sa base juridique. Il peut se faire, comme on le soutient parfois, que la suprématie du Parlement britannique doive aujourd'hui s'entendre d'une manière un peu différente de celle dont on devait le faire dans le passé; mais personne ne met en doute cette suprématie et il y en a eu encore des manifestations récentes notables en relation immédiate avec l'activité internationale des Dominions.

Finalement il est hors de doute, si l'on ne veut pas nier l'évidence, que les Dominions et l'Inde sont devenus des sujets de droit international en leur qualité de parties autonomes de l'Empire britannique. Etats dépendants donc, tant que l'Etat se prend dans le sens d'agrégat politique ayant une personnalité de droit international. Si l'on devait tenter un rapprochement avec une forme déjà connue, cette forme ne pourrait être que la vassalité : mais, en vérité, il est permis de se demander s'il est de quelque utilité d'insister sur des analogies purement extrinsèques et formelles et s'il ne vaut pas mieux se limiter aux constatations précédentes et attendre de l'immanquable développement des événements ces déterminations ultérieures qui, à l'heure actuelle, apparaissent aussi dangereuses que prématurées.

Ce qui vient d'être dit quant aux Dominions et à l'Inde vaut également pour l'Etat libre d'Irlande (1922). L'article 1er
205) de la constitution de cet Etat — qui, du reste, s'éloigne peu des grandes lignes de celle des Dominions — dispose en effet que l'Etat libre d'Irlande est un membre, à égalité avec les autres, de la communauté de nations qui constitue l'Empire britannique. En conséquence de ce principe général, l'Etat irlandais a pu être admis dans la Société des Nations le 10 septembre

1924; et c'est l'opinion des auteurs anglais les plus autorisés que tout ce que l'on peut dire du *status* international des Dominions s'applique également à l'Irlande. Du point de vue constitutionnel, le trait le plus saillant de la formation de l'Etat libre est qu'elle a eu pour base un accord entre les représentants de Sa Majesté britannique et ceux du Sinn Fein; l'histoire de l'Empire ne connaît aucun précédent analogue. Mais il s'agit précisément d'un fait interne de l'Empire et non pas d'un traité international; c'est pourquoi la Grande-Bretagne a pu, à juste titre, s'opposer à ce que l'accord fût enregistré auprès du Secrétariat permanent de la Société des Nations conformément à l'article 18 du Pacte.

c) Etats protégés.

Bibliographie. — F. E. Berg, *De foederibus patrocinii ex historia et iure publico atque gentium illustratis*, Amsterdam, 1824; A. Wilhelm, *Théorie juridique des protectorats*, dans le « *Journal du droit international privé* », vol. XVII, 1890, p. 204 et s.; P. Heilborn, *Das völkerrechtliche Protektorat*, Berlin, 1891; A. Pillet, *Du droit de la puissance protectrice sur l'administration intérieure de l'Etat protégé*, dans la « *Revue gén. de droit internat. publ.* », vol. II, 1895, p. 583 et s.; Ed. Engelhardt, *Les protectorats anciens et modernes*, Paris, 1896; F. Despagnet, *Essai sur les protectorats*, Paris, 1896; F. Gairal, *Le protectorat international*, Lyon, 1896 (thèse de doctorat); P. Fedozzi, *Saggio sul protettorato*, Venise, 1897; Hachenburg, *De la nature juridique du protectorat*,
(206) Paris, 1897; G. Luè, *Del protettorato internazionale*, Milan, 1899 (extrait de la « *Enciclopedia giuridica italiana* »); E. Petit, *Des effets du protectorat relativement à la souveraineté intérieure de l'Etat protégé*, Poitiers, 1900 (thèse de doctorat); L. Marghinotti, *Il protettorato internazionale nella sua natura giuridica*, Sassari, 1905; M. Revilliod, *L'organisation intérieure des pays de protectorat*, Paris, 1913 (thèse de doctorat); T. Baty, *Protectorates and mandates*, dans le « *British Year Book of international law* », vol. II, 1921-22, p. 109 et s.

L'obligation assumée par un Etat de protéger un autre Etat, avec ou sans obligation correspondante, est par elle-même un simple rapport obligatoire qui s'épuise entre les deux sujets.

Mais par *protectorat international* on entend plus précisément le rapport en vertu duquel un Etat s'oblige à protéger d'une façon stable un autre Etat, lequel, à son tour, lui consent, avec d'autres avantages éventuels, le droit d'exercer une ingérence plus ou moins grande dans la conduite de ses relations avec tous les Etats tiers en général. Grâce à l'ingérence du protecteur dans l'activité internationale de l'Etat protégé, ce dernier apparaît comme revêtu d'une qualification juridique permanente et générale qui le distingue des autres sujets avec lesquels il entre en relations.

L'ingérence exercée par l'Etat protecteur dans les rapports internationaux de l'Etat protégé est naturellement liée au devoir de protection, parce que, sans elle, le protecteur pourrait se trouver exposé, par le fait du protégé, à des dangers et à une responsabilité extrêmement graves contre lesquels il n'aurait pas de moyens de se défendre. D'où on a déduit, non sans raison, que cette ingérence, si on ne peut pas l'appeler un élément essentiel du protectorat, en est pourtant un élément naturel.

Elle se rencontre en fait dans tous les traités de protectorat, sous deux formes principales.

207) Généralement, l'Etat protecteur assume la représentation exclusive de l'Etat protégé dans les rapports internationaux : c'est à l'Etat protecteur qu'aboutissent les rapports internationaux de l'Etat protégé; c'est lui qui accomplit les actes internationaux, qui, en particulier, passe les traités au nom et pour le compte de l'Etat protégé. Tel est le système adopté par la France en ce qui concerne la régence de Tunis : celle-ci n'a pas de relations directes avec les Etats tiers; les représentants accrédités auprès du Bey communiquent avec le *résident général* de France à Tunis qui est en même temps le ministre

des Affaires étrangères de la Régence et les traités de celle-ci sont passés par le Gouvernement français au nom du Bey.

Quelquefois, au contraire, l'Etat protecteur n'assume pas la représentation internationale de l'Etat protégé; il se borne à se réserver un droit d'approbation ou de veto à l'égard des actes internationaux accomplis par l'Etat protégé. Telle, par exemple, fut la condition juridique du Transvaal au regard de la Grande-Bretagne avant la guerre de 1899 : le Transvaal *pouvait conclure tous les traités pourvu que la Grande-Bretagne* n'opposât pas un veto dans les six mois de la réception d'une copie du projet de traité.

Une opinion assez répandue voit dans l'Etat protégé un Etat totalement ou partiellement incapable d'agir; certains, avec une exactitude de langage fort discutable, parlent d'Etat dépendant, semi-souverain, etc. Mais en réalité, si nous pensons aux cas dans lesquels le protectorat se constitue par le moyen d'un traité, c'est-à-dire au véritable protectorat, nous verrons facilement que l'Etat protégé est seulement un Etat qui a limité sa liberté en assumant des obligations déterminées : parler d'incapacité pour exprimer des limitations conventionnelles de la liberté, quel qu'en soit le contenu, est tout à fait impropre, à moins que l'on ne donne au mot *capacité* une signification spéciale, différente de celle qu'il a dans
(208) le droit interne. Il est de même impropre d'assimiler les rapports entre le protégé et le protecteur aux rapports entre le pupille et le tuteur : ce dernier est le représentant *ex lege* d'un incapable, tandis que le protecteur représente le protégé en vertu d'un contrat et, par suite, en qualité de mandataire.

Nous avons dit que le protectorat a sa base dans un traité entre l'Etat protecteur et l'Etat protégé. Personne ne met en doute qu'il en soit généralement ainsi; mais des auteurs ont

soutenu que, dans certains cas, le protectorat se constitue au contraire au moyen d'une décision d'Etats tiers, les grandes Puissances, prise dans l'acte même par lequel elles créent un Etat nouveau, lequel viendrait ainsi à l'existence dans la condition originaire d'Etat protégé. Cette théorie a été proposée spécialement en vue de deux faits. Le premier est la création de la République de Cracovie : l'article 6 de l'acte de Vienne du 9 juin 1815 déclarait la ville de Cracovie, avec son territoire, ville libre, indépendante, neutralisée et placée sous la protection de la Russie, de la Prusse et de l'Autriche. L'autre cas est celui des Etats-Unis des îles Ioniennes, qui furent reconnus au Traité de Paris du 5 novembre 1815 par la *Grande*-Bretagne, l'Autriche, la Prusse et la Russie et, à la même époque, furent placés sous la protection immédiate et exclusive de la première de ces Puissances.

La thèse est exacte comme interprétation du fait politique : au contraire, elle ne semble pas acceptable comme appréciation juridique. On ne voit pas, en vérité, d'où dériverait le pouvoir juridique de créer un Etat nouveau et de le créer dans une situation plutôt que dans une autre. Ce que peuvent faire les Etats existants, c'est de s'obliger réciproquement à faire ou à ne pas faire certaines choses, de façon à rendre possible ou à faciliter la naissance d'un nouveau groupement politique; mais celui-ci, comme réalité de fait, ne peut pas être l'effet du droit; il naît parce que l'histoire, les vicissitudes et la volonté humaines le font naître : un pouvoir juridique des Etats de créer un nouvel Etat est aussi inconcevable qu'un pouvoir juridique des hommes de donner la vie à un autre
(209) homme. Si on ne peut admettre un pouvoir juridique de créer un Etat, on ne peut pas davantage admettre une protection imposée par un ou plusieurs Etats à un autre. Aucun

Etat n'a le pouvoir juridique d'imposer sa volonté à un autre Etat, sinon en vertu d'un accord préliminaire entre eux : la volonté de l'un a exactement la même valeur que la volonté de l'autre et il n'y a que l'accord, le *consensus*, qui puisse donner la vie à un rapport entre eux deux.

La manière d'apprécier les faits qui viennent d'être rappelés doit donc être tout à fait différente : nous croyons qu'il faut y voir une reconnaissance du nouvel Etat, soumise comme condition à l'acceptation, de la part de celui-ci, de la protection d'un ou plusieurs autres Etats déterminés. En outre de l'engagement réciproque à un ensemble d'actes positifs ou négatifs tendant à rendre possible ou à faciliter la formation de fait du nouveau groupement politique, les Etats signataires de l'Acte de Vienne et du Traité de Paris s'obligèrent entre eux à reconnaître la République de Cracovie et les Etats-Unis des îles Ioniennes comme sujets de droit international et à tenir une conduite déterminée envers les nouveaux Etats, au cas où, et seulement dans le cas où, ceux-ci accepteraient la situation juridique dont il s'agit. Il y a là une reconnaissance et un engagement soumis à une condition, précisément de la même façon que fut subordonnée à une condition la reconnaissance de l'indépendance de la Serbie, de la Roumanie et du Monténégro en vertu du Traité de Berlin de 1878. Le rapport de protection n'est donc né ni de l'Acte de Vienne pour la République de Cracovie, ni du Traité de Paris pour les Etats-Unis des îles Ioniennes; il est né de l'accord tacite qui est intervenu entre les Etats protecteurs, qui avaient déjà précédemment manifesté leur volonté, et les Etats nouvellement formés qui ont effectivement montré qu'ils voulaient accepter les obligations proposées et profiter des avantages offerts. Il peut parfaitement arriver qu'une volonté différente de la part du nouvel Etat

soit en fait impossible et qu'on doive dire que ce nouvel Etat *coactus voluit;* mais il ne faut pas oublier que dans les rapports internationaux à la formule *coactus voluit* on ajoute en règle les mots *tamen voluit.*

10) Le processus juridique indiqué ici s'éclaire particulièrement par le cas récent de la Ville libre de Dantzig : cas qui, en substance, ne diffère pas des autres précédemment indiqués.

L'article 102 du Traité de Versailles disposait que les principales Puissances alliées et associées s'engageaient à constituer la Ville libre de Dantzig, avec un territoire déterminé, en ville libre qui serait placée sous la protection de la Société des Nations. L'article 103 déterminait la procédure à suivre pour l'élaboration de la constitution de la Ville libre et prévoyait l'institution d'un Haut-Commissaire de la Société des Nations, chargé, entre autres, de statuer en première instance sur toutes les contestations qui viendraient à s'élever entre la Pologne et la Ville libre relativement au traité de paix et aux arrangements complémentaires. Venait ensuite l'article 104 dont l'alinéa 1er contenait la disposition suivante :

« Une Convention, dont les principales Puissances alliées « et associées s'engagent à négocier les termes et qui entrera « en vigueur en même temps que sera constituée la Ville libre « de Dantzig, interviendra entre le Gouvernement polonais et « ladite Ville libre en vue : ... » Suivent cinq numéros relatifs à des droits déterminés et à des avantages assurés à la Pologne dans le territoire et dans l'administration de la Ville libre.

Enfin le numéro 6 de cette énumération est ainsi conçu :

« 6° De faire assurer par le Gouvernement polonais la con- « duite des affaires extérieures de la Ville libre de Dantzig, « ainsi que la protection de ses nationaux dans les pays étran- « gers. »

Etant donné ces dispositions, il semble qu'on puisse admettre que la Ville libre se trouve à l'égard de la Pologne dans une position analogue à celle que recouvre communément le nom d'Etat protégé : la protection attribuée à la Société des Nations par l'article 102 est plutôt un contrôle des rapports intervenant entre la Ville libre et la Pologne. S'il en est ainsi, le pro-
(211) tectorat repose évidemment sur la convention conclue entre la Ville libre et la Pologne avec l'intervention des principales Puissances alliées et associées. Dans ce cas l'accord qui sert de base au protectorat a pris corps dans une convention formelle entre le protecteur et le protégé; au contraire, dans les autres cas précédemment indiqués, l'accord a été tacite et s'est manifesté *rebus ipsis et factis*.

Si donc par protectorat on entend un rapport de droit international, il est certain que ce rapport n'a et ne peut avoir d'autre base que l'accord entre protecteur et protégé. Il en est autrement, bien entendu, si sous le nom de protectorat on désigne aussi des rapports de dépendance qui ont leur base dans le droit public interne. Tel a été, probablement, le protectorat britannique sur l'Egypte, ainsi qu'on l'a dit plus haut. De toutes façons il est certain que, au point de vue juridique, la question se présente dans les termes suivants : ou bien nous sommes en présence d'un rapport de droit international, et celui-ci a sa base dans un accord; ou bien nous sommes en présence d'un rapport de droit public interne, et la position qui en dérive est celle de dépendance et, comme telle, précisément, étrangère au droit international.

Si un Etat dépendant, comme était par exemple la régence de Tunis, conclut un traité de protectorat avec un Etat tiers, sans le consentement de l'Etat *suzerain*, la question qui se présente est de savoir si le traité n'est pas incompatible avec

le rapport de dépendance déjà reconnu également par l'Etat qui assume la protection et ne constitue pas, par suite, un fait international illicite. A part cela, l'Etat protégé ne se trouve pas, au regard du protecteur, dans une situation diverse de celle où se trouverait tout autre Etat qui aurait conclu le même traité.

Enfin, il convient de se rappeler qu'un rapport qui est originairement un rapport de protectorat, au sens du droit international, peut, par la suite des temps, faire place à un rapport
12) interne de dépendance si l'Etat protégé, par suite de guerre ou d'autres vicissitudes, est incorporé dans l'Etat protecteur et réduit à la condition d'une province ou colonie avec une autonomie plus ou moins grande. Telle a été la fin de divers protectorats coloniaux, ou conclus avec des groupements politiques de civilisation inférieure. Il est possible, d'autre part, qu'un rapport de dépendance se transforme en un rapport international de protectorat, si l'Etat *suzerain* renonce à sa *suzeraineté* et conclut avec l'ancien vassal, reconnu comme indépendant, un traité de protection. C'est peut-être là le cas de l'Irak, communauté ottomane, placée sous le régime du mandat conformément à l'article 22, alinéa 4, du Pacte de la Société des Nations et confiée à la Grande-Bretagne. Celle-ci, le 10 octobre 1922, a passé avec le Gouvernement de l'Irak un traité dans lequel, en considération des progrès rapides du pays, elle le reconnaissait comme indépendant et prenait des dispositions, par le moyen du traité même, pour assurer l'exécution des obligations imposées au mandataire.

Quant aux effets du traité de protectorat, il convient de distinguer les rapports entre le protecteur et le protégé et les rapports avec des Etats tiers.

a) Il n'y a aucun doute, et tous les auteurs le reconnaissent, que les rapports entre l'Etat protecteur et l'Etat protégé sont réglés par le traité de protection ou par d'autres accords intervenus par la suite pour le compléter ou le modifier. L'Etat protecteur ne peut, comme tel, imposer sa volonté à l'Etat protégé; il peut seulement exiger l'exécution des obligations que l'Etat protégé a contractées envers lui, de même que l'Etat protégé a, à son tour, le droit d'exiger l'exécution des obligations contractées par le protecteur. La guerre que l'Etat protecteur fait à l'Etat protégé est une guerre, et non pas un acte d'exécution; de même que la guerre que l'Etat protégé fait à l'Etat protecteur est une guerre véritable et non pas une
(213) rébellion : on pourra bien reconnaître dans ces guerres, quelle que soit la partie dont elles émanent, une violation des accords intervenus; mais la chose n'a pas une signification différente de celle qu'a toute autre guerre faite contrairement à des obligations précédemment contractées.

b) Le traité de protectorat, en soi et par soi, est pour les Etats tiers une *res inter alios acta*, que ceux-ci peuvent légalement ignorer et de laquelle ne dérivent pour eux ni droits ni obligations. Mais il est de l'intérêt de l'Etat protecteur, spécialement, que les rapports établis par le traité de protectorat soient reconnus et respectés aussi par les Etats tiers : si nous songeons que le rapport de protectorat emporte avec lui, normalement, une ingérence plus ou moins grande de l'Etat protecteur dans l'activité internationale de l'Etat protégé, nous verrons immédiatement comment l'Etat protecteur sent le besoin de faire connaître cet état de choses aux Etats tiers et d'obtenir que ceux-ci se comportent de façon que sa position envers l'Etat protégé ait une pleine efficacité.

C'est à cela que sert la *notification du protectorat*, c'est-

à-dire le fait de porter à la connaissance des Etats tiers l'établissement du protectorat. La notification est obligatoire si elle est imposée par un traité antérieur : ainsi l'article 34 de l'Acte général de Berlin du 26 février 1885, non reproduit dans la Convention de Saint-Germain du 10 septembre 1919 qui la remplace dans les rapports entre les parties contractantes, impose aux Etats qui assument un protectorat sur les côtes du continent africain de le notifier aux autres Etats signataires, afin de les mettre en mesure de faire valoir éventuellement leurs réclamations. Dans les autres cas la notification est simplement facultative. En mettant les Etats tiers dans la possibilité de faire valoir leurs raisons contre le protectorat, la notification a pour effet la reconnaissance du protectorat lui-même, c'est-à-dire de la relation juridique constituée entre protecteur et protégé et l'obligation qui en résulte de se comporter de la manière voulue au regard de cette relation; par exemple de n'avoir pas de rapports avec l'Etat protégé sinon par le canal
14) de l'Etat protecteur. La condition juridique de l'Etat protégé acquiert ainsi valeur et efficacité à l'égard des autres Etats : ce qui serait, en soi et par soi, purement et simplement une relation entre Etat protecteur et Etat protégé devient une condition juridique de l'Etat protégé généralement reconnue, une qualification qui revêt ledit Etat dans tout l'ensemble de son activité internationale.

Le protectorat peut être également collectif, c'est-à-dire exercé par plusieurs Etats conjointement au moyen d'accords entre eux. A part la protection de la Société des Nations sur Dantzig, qui est un cas à plusieurs égards spécial et différent, l'histoire récente offre divers exemples de protectorats collectifs, parmi lesquels, pour rappeler les deux plus importants, celui de l'Autriche, de la Prusse et de la Russie sur la Répu-

blique de Cracovie, établi, comme on l'a dit, en vertu de l'article 6 de l'Acte général de Vienne de 1815, et qui a pris fin avec l'incorporation de la République à l'Autriche, conformément à un traité passé entre les trois Etats protecteurs le 6 novembre 1846; et le protectorat de la Grande-Bretagne, de l'Allemagne et des Etats-Unis d'Amérique sur les îles Samoa, établi en vertu du traité de Berlin du 16 juin 1889. Ce traité établissait que les trois Etats protecteurs prenaient collectivement l'exercice du protectorat; il réglait minutieusement son mode d'exercice. Au bout de quelques années les Etats protecteurs ont trouvé préférable de se partager entre eux ces îles : la répartition a été faite par un nouveau traité du 14 novembre 1899.

On a dit ailleurs (p. 129 et s.) que beaucoup d'auteurs distinguent nettement du protectorat international ce que l'on appelle le « protectorat colonial », en refusant toute valeur juridique au pacte de protection passé avec la tribu. Suivant ces auteurs, l'effet de ce procédé se réduirait à une simple réserve d'une occupation future qui serait reconnue et admise par les Etats tiers par leur non-opposition à l'établissement,
(215) dûment notifié, de ce protectorat. Suivant la manière de voir que nous avons adoptée, le pacte de protection passé avec la tribu n'a pas une nature substantiellement différente de celle d'un traité international : sont dès lors applicables aux protectorats coloniaux les critères généraux exposés, sauf naturellement les différences dérivant soit du contenu du pacte de protection, soit des circonstances dans lesquelles il a été conclu.

Il y a lieu du reste de répéter expressément ici une observation déjà faite plusieurs fois d'un point de vue général. Le protectorat n'est pas une institution du droit international si,

par institution juridique, on entend un ensemble de dispositions qui règlent en général une certaine matière. Il n'existe pas de protectorat de droit international : il existe seulement des protectorats internationaux, c'est-à-dire des traités distincts en la forme, mais ayant une notable affinité de contenu, dont la doctrine a tiré par abstraction quelques éléments généraux, qui servent à donner une idée suffisamment précise d'un ensemble d'ordres juridiques particuliers, dont chacun, comme ordre juridique positif, vaut complètement par lui-même. Le procédé scientifique est, comme tel, certainement légitime, à la condition toutefois qu'il demeure un procédé scientifique et que les principes obtenus de cette façon ne se transforment pas en principes de droit positif : le droit positif international, en matière de protectorats, résulte des traités et des accords qui règlent chaque protectorat particulier.

Ainsi, pour déterminer quels sont les droits et les devoirs naissant du protectorat que la France exerce sur la régence de Tunis, il suffira de se référer exclusivement au traité conclu entre les deux Etats (Traité de Casr-el-Said ou du Bardo du 12 mai 1881 et Traité de la Marsa du 8 juin 1883); et, lorsqu'il s'agit des effets de ce protectorat à l'égard d'un Etat tiers, par exemple l'Italie, aux actes, déclarations et accords desquels en résulte la reconnaissance. On peut dire la même chose du protectorat de la France sur le Tonkin et l'Annam (Traité du 6 juin 1884) ou sur le Cambodge (Traité du
(216) 17 juin 1884); de celui de la France et de l'Espagne respectivement sur les zones française et espagnole du Maroc (Traité franco-marocain du 30 mars 1912, Traité franco-espagnol du 27 novembre 1912, Traité de Versailles, art. 141 et s.); de celui de la Grande-Bretagne sur Zanzibar, etc.

Pour la même raison il ne faut reconnaître qu'une valeur

assez réduite aux discussions, dans lesquelles se complaisent beaucoup d'auteurs, tendant à déterminer si un Etat donné doit ou non être considéré comme Etat protégé : par exemple si la Principauté de Monaco, d'après le traité franco-monégasque du 17 juillet 1918, constitue un protectorat français. En réalité ce qui importe c'est de déterminer la position juridique du pays donné, telle qu'elle résulte des conventions et des usages en vigueur : qu'ensuite l'on donne ou non à cette condition l'appellation de protectorat, c'est là une chose assez secondaire et plutôt une question de mots qu'autre chose. On n'a pas l'intention de nier que l'analogie avec d'autres traités peut fournir un critère d'interprétation, mais c'est un critère qui doit être manié avec une grande prudence (Comp. Cour permanente de justice internationale, arrêt n° 9 du 26 juill. 1927, *Publications*, série A, n° 9, spécialement p. 22), et, par-dessus tout, il ne faut le confondre ni avec l'analogie proprement dite, qui se fonde sur d'autres normes obligatoires pour les mêmes parties (V. plus haut, p. 114 et s.), ni avec le procédé qui consiste à donner une qualification à un acte pour le faire rentrer sous tel ou tel groupe de normes générales préétablies pour régler précisément certaines catégories déterminées d'actes juridiques (plus haut, p. 91 et s.).

d) ETATS NEUTRALISÉS.

BIBLIOGRAPHIE. — *a*) Ouvrages généraux : T. TWISS, *On international conventions for the neutralization of territory*, London, 1887; H. RETTICH, *Zur Lehre von der ewigen Neutralität*, dans l' « *Archiv für öffentliches*
(217) *Recht* », vol. V, 1890, p. 113 et s.; M. MORAND, *Origines de la neutralité perpétuelle*, dans la « *Rev. gén. de dr. intern. public* », vol. I, 1894, p. 522 et s.; D. TSWETTKOFF, *De la situation juridique des Etats neutralisés en temps de paix*, Paris, 1895 (thèse de doctorat); H. REGNAUT, *Des effets de la neutralité perpétuelle en temps de paix*, Paris, 1898 (thèse de doctorat); C. PICCIONI, *Essai sur la neutralité perpétuelle*, 2e éd.,

Paris, 1902; J. Westlake, *Notes sur la neutralité permanente*, dans la « *Rev. de dr. intern. et de lég. comp.* », vol. XXXIII, 1901, p. 339 et s.; F. Hagerup, *La neutralité permanente*, dans la « *Rev. gén. de dr. intern. public* », vol. XII, 1905, p. 577 et s.; E. von Fischer Treuenfeld, *Die Beschränkung der völkerrechtlichen Handlungsfähigkeit der dauernd neutralen Staaten durch den Neutralitätsvertrag*, Leipzig, 1908; E. Winslow, *Neutralization*, dans « *Am. Journ. of intern. law* », vol. II, 1908, p. 366 et s.; C. F. Wicker, *Some effects of neutralization*, *ibidem*, vol. V, 1911, p. 639 et s.; E. Descamps, *L'Etat neutre à titre permanent*, Paris-Bruxelles, 1912; A. Baldassarri, *La neutralizzazione*, Rome, 1912; S. Richter, *Die Neutralisation von Staaten, insbesondere die der Schweiz, Belgiens, Luxemburgs und des früheren Kongostaates*, Berlin et Leipzig, 1913; S. Samuel, *Die ewige Neutralität*, Grünstadt, 1914 (thèse de doctorat); W. Krauel, *Neutralität, Neutralisation und Befriedung im Völkerrecht*, München-Leipzig, 1915; S. M. Robinson, *Autonomous Neutralization*, dans « *Am. Journ. of intern. law* », vol. XI, 1917, p. 607 et s.; A. Sottile, *Nature juridique de la neutralité à titre permanent*, Catane, 1920; C. Ekdall, *La neutralité perpétuelle avant le Pacte de la Société des Nations. Etude de droit des gens*, Paris, 1923; M. W. Graham, *Neutralization as a movement in international law*, dans l' « *American Journal of intern. law* », vol. XXI, 1927, p. 79 et s.

b) Ouvrages relatifs à un Etat déterminé neutralisé. — Cette bibliographie, très abondante, est en grande partie de contenu historico-politique plutôt que juridique : on indique ici seulement certains travaux particulièrement importants au point de vue du présent exposé.

(218) *α*) Suisse : C. Hilty, *Die Neutralität der Schweiz in ihrer heutigen Auffassung*, 2e éd., Berne, 1889; F. L. Calonder, *Ein Beitrag zur Frage der schweizerischen Neutralität*, Zürich, 1890 (thèse de doctorat); P. Schweitzer, *Geschichte der schweizerischen Neutralität*, Frauenfeld, 1895; E. Gagliardi, *Die Entstehung der schweizerischen Neutralität*, Zürich, 1915; E. Payen, *La première neutralité perpétuelle : la neutralisation de la Suisse et de la Savoie*, Paris, 1917; M. Huber, *Die schweizerische Neutralität und das Völkerbund*, dans « *Les origines et l'œuvre de la Société des Nations* », publié par Rusk-Oerstedfonden, vol. II, p. 68 et s., Copenhague, 1924; E. von Waldkirch, *Artikel 435 des Versailler Vertrages in seiner rechtlichen Bedeutung für die dauernde Neutralität der Schweiz*, etc., Aarau, 1924; le même, *Die dauernde Neutralität der Schweiz*, Bâle, 1926. Sur les rapports entre la neutralité de la Suisse et les devoirs résultant du Pacte de la Société des Nations, voir les deux importants messages du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale du 4 août 1919 et du 17 février 1920.

β) Belgique : G. A. Arendt, *Essai sur la neutralité de la Belgique, considérée principalement sous le point de vue du droit public*, Bruxelles-Leipzig, 1845; C. Messin, *La neutralité de la Belgique*, Paris, 1902; E. Descamps, *La neutralité de la Belgique au point de vue historique, diplomatique, juridique et politique*, Bruxelles-Paris, 1902; G. Fourgassié, *La neutralité de la Belgique*, Paris, 1902; A. Fuehr, *The neutrality of Belgium;*

a study of the Belgian case under its aspects in political history and international law, New-York-London, 1915; H. DE HOON, *La neutralité permanente de la Belgique en droit et en fait*, Bruxelles, 1918; A. ROUSSEL LE ROY, *L'abrogation de la neutralité de la Belgique, ses causes et ses effets : étude d'histoire diplomatique et de droit public international*, Paris, 1923.

γ) Luxembourg : G. WAMPACH, *Le Luxembourg neutre : Etude d'histoire diplomatique et de droit international public*, Paris, 1900; W. METTGENBERG, *Luxenburg*, dans la « *Zeitschrift für Völkerrecht* », vol. XI, 1920, p. 20 et s., 409 et s.; A. WEHRER, *Le statut international du Luxembourg et la Société des Nations*, dans la « *Revue gén. de dr. intern. public* », vol. XXXI, 1924, p. 169 et s.; U. BORSI, *La neutralizzazione del*
(219) *Lussemburgo e la sua ammissione nella Società delle nazioni*, dans la « *Riv. di diritto internazionale* », vol. XVII, 1925, p. 3 et s.

Un Etat peut s'obliger envers un ou plusieurs autres Etats à rester perpétuellement neutre et à ne pas assumer d'engagements internationaux qui puissent être incompatibles avec cette obligation. Si un rapport de ce genre intervient seulement entre deux ou un petit nombre d'Etats, la qualification qui en dérive n'affecte que d'une manière limitée l'individualité de l'Etat dans les relations internationales. Mais si l'obligation existe envers beaucoup d'Etats qui, de leur côté, s'obligent à considérer cet Etat comme neutre d'une façon permanente et à se comporter de la manière voulue pour respecter l'obligation assumée, la neutralité permanente prend de l'importance pour une quantité de relations internationales et acquiert ainsi le caractère d'une qualification juridique de l'Etat, d'une manière d'être de cet Etat à l'égard des autres Etats, qui a pour contenu une somme de droits et de devoirs particuliers.

C'est ce qui peut arriver soit lorsque le traité, que nous appellerons de neutralisation, intervient *ab origine* entre l'Etat neutralisé et beaucoup d'autres Etats, soit lorsque la neutralisation est reconnue successivement, d'une manière expresse ou tacite, par des Etats qui n'ont pas concouru à l'acte origi-

naire, mais qui assument par la reconnaissance envers l'Etat neutralisé des devoirs analogues et acquièrent des droits analogues. Etant donné que, en général, la neutralisation permanente d'un Etat fait partie intégrante d'un système politique déterminé à un moment historique donné, l'une ou l'autre hypothèse se réalisent presque toujours, voire même les deux en même temps, parce que c'est seulement à cette condition que la neutralisation peut servir aux fins vers lesquelles elle est dirigée.

La neutralisation permanente a donc sa base dans un traité, ou plus généralement dans un accord qui peut également ne pas revêtir la forme propre du traité. Il est, en conséquence et pour autant, exclu que la neutralisation puisse être éta-
(220) blie : *a*) par *déclaration unilatérale* de la volonté de rester neutre d'une façon permanente; cette déclaration pourrait être un programme politique, mais, ne valant pas par elle-même pour engager les autres Etats à se comporter d'une façon déterminée, elle ne donnerait pas naissance à un véritable rapport juridique international; tout au plus pourrait-elle constituer une proposition qui produirait des effets juridiques si elle venait à être acceptée et à partir du moment où elle viendrait à l'être par les Etats auxquels elle est adressée; *b*) par *délibération d'Etats tiers*, qui pourrait seulement donner naissance à des droits et à des devoirs réciproques des Etats ayant participé à la délibération dont il s'agit. Cependant la délibération peut constituer une proposition adressée à l'Etat à neutraliser; en particulier une condition apposée à la reconnaissance d'un nouvel Etat : si cette proposition est, expressément ou tacitement, acceptée par l'Etat auquel elle est adressée, il y aura l'accord qui constitue la base juridique de la neutralisation.

Les droits et les devoirs naissant de la neutralisation peuvent être déterminés seulement sur la base de l'accord ou des accords relatifs à chaque cas particulier. Il faut également rappeler ici que la *neutralisation*, comme telle, n'existe pas dans le droit international positif; il existe *des neutralisations* dont le contenu et dont les effets peuvent naturellement varier et même très sensiblement. Il est possible cependant de formuler quelques principes généraux qui, comme dans le cas du protectorat, ou bien sont l'application à une matière déterminée de concepts fondamentaux de l'ordre juridique international, ou bien sont le résultat d'un travail scientifique de comparaison de traités distincts et de synthèse de leur contenu.

Une application à notre cas de concepts fondamentaux du droit international est constituée par le principe aux termes duquel la neutralisation permanente, étant un pur rapport contractuel, donne existence seulement à des droits et à des obligations réciproques des parties.

Cependant, dans la doctrine, l'idée est largement répandue que l'Etat neutralisé serait un Etat partiellement incapable
(221) de droit ou, comme on le dit parfois, un Etat non pleinement souverain, parce qu'il se trouve dans une condition qui ne lui permet pas de faire usage d'un attribut essentiel de la souveraineté, tel que le recours aux armes, à moins que ce ne soit pour sa propre défense. Certains auteurs croient au contraire devoir faire une distinction suivant que l'acte de neutralisation implique seulement l'obligation des Etats neutralisants de ne pas violer la neutralité d'un Etat ou implique au contraire l'obligation de cet Etat de ne pas recourir aux armes : dans le premier cas il n'y aurait pas de limitation de la souveraineté, l'Etat neutralisé ne s'obligeant pas à ne pas faire usage de la force et par suite demeurant souverain; dans le

second cas, au contraire, il y aurait une véritable limitation de la souveraineté. Comme on le voit, les deux théories, en substance, ne diffèrent pas l'une de l'autre, puisque la seconde également admet que l'obligation de ne pas faire la guerre, assumée par un Etat, en limite la souveraineté et admet seulement que cette obligation n'existe pas nécessairement dans tous les cas de neutralisation permanente. Or, il est certain que les obligations assumées par l'Etat neutralisé limitent sa liberté ou, si l'on veut, sa souveraineté, si on fait de liberté de l'Etat le synonyme de souveraineté; mais on peut dire la même chose de n'importe quelle obligation internationale : l'Etat neutralisé est un Etat qui a assumé volontairement certaines obligations déterminées et qui a acquis des droits correspondants; il n'y a rien de plus au point de vue juridique.

Le contenu essentiel du rapport de neutralisation, tel qu'il résulte des divers traités, est le devoir de l'Etat neutralisé de demeurer neutre d'une façon permanente (c'est-à-dire de se conformer dans toute guerre entre les autres Etats aux devoirs que le droit international impose aux Etats neutres), et, en conséquence, de s'abstenir d'actes qui pourraient d'une façon quelconque impliquer l'obligation de participer à la guerre (par exemple des alliances qui ne seraient pas purement défensives, des garanties, etc.) : à ce devoir général de l'Etat neutralisé correspond pour les Etats qui reconnaissent cette neutralité l'obligation de ne pas faire la guerre et de s'abstenir
(222) d'actes qui peuvent avoir pour conséquence une guerre à l'Etat neutralisé (par exemple d'une alliance contre celui-ci qui ne serait pas subordonnée à la condition que l'Etat neutralisé, violant les obligations assumées par lui, attaque un autre Etat).

Parfois s'ajoute également la *garantie de la neutralisation*,

c'est-à-dire l'engagement de la faire respecter contre ceux qui tenteraient de la violer. C'est une question d'interprétation du traité que de déterminer si, en cas de garantie collective, les garants sont obligés d'agir seulement d'une manière collective ou également individuellement. Il est à peine besoin d'ajouter que la garantie ne se présume pas : elle doit être stipulée expressément et en aucun cas elle ne dérive de la simple reconnaissance de la neutralisation.

D'un tout autre caractère que la neutralisation permanente d'un Etat et en dehors du point de vue auquel celle-ci vient d'être envisagée, est ce que l'on appelle la *neutralisation de territoires déterminés* (Corfou, Paxos, les îles d'Aland, etc.) : cette neutralisation tend à soustraire certains lieux à l'action de guerre; c'est par analogie que l'on parle de neutralisation de certaines personnes, comme le personnel sanitaire, de neutralisation d'hôpitaux, de navires, de formations sanitaires, etc.

Les Etats neutralisés en Europe étaient, jusqu'aux dernières circonstances qui sont bien connues, en outre de la Suisse, dont nous parlerons un peu plus loin, la Belgique, en vertu des Traités de 1831 (qui ont reconnu sa séparation d'avec les Pays-Bas) et de 1839 (qui ont confirmé les précédents, en ajoutant la reconnaissance de la part des Pays-Bas), et le Luxembourg, en vertu du Traité de Londres du 11 mai 1867, auquel l'Italie a également participé. Au mois de novembre 1918 la Belgique a manifesté officiellement son intention de renoncer à la neutralisation qui s'était démontrée si peu efficace pour la protéger. En conséquence l'article 31 du Traité de Versailles a disposé que l'Allemagne consentait à l'abrogation des Traités de 1839 et s'engageait à reconnaître et à observer les conven-
(223) tions que pourraient passer les Puissances alliées et associées

ou certaines d'entre elles avec les Gouvernements de la Belgique ou des Pays-Bas à l'effet de remplacer lesdits Traités de 1839. Des dispositions analogues ont été insérées dans les Traités de Saint-Germain (art. 83), Trianon (art. 67), etc. Quant au Luxembourg qui n'était pas partie contractante, l'article 40 du Traité de Versailles se borne à assurer le consentement de l'Allemagne à l'abrogation du régime de neutralité du Grand-Duché. La conduite successive de cet Etat et de ceux qui avaient participé au Traité de Londres de 1867 démontre que la neutralité doit être considérée comme réellement abrogée. Tandis que, en effet, la Suisse a posé, comme nous le verrons, le maintien de sa neutralité comme condition de son adhésion à la Société des Nations et que la condition a été acceptée par le Conseil, le Luxembourg, qui avait présenté en février 1920 une demande d'admission dans laquelle il réservait expressément sa neutralité, en a présenté une autre sans réserve au mois de novembre suivant et a été, sur la base de cette dernière demande, admis dans la Société des Nations.

Actuellement, le seul Etat neutralisé est la Suisse. Si l'on fait abstraction des précédents historiques antérieurs à l'état actuel (neutralité de fait et divers traités de paix perpétuelle passés avec les Etats limitrophes), la neutralité suisse repose sur les actes ci-après : 1° Déclaration des Puissances signataires de la paix de Paris du 30 mai 1814, datée de Vienne 20 mars 1815, disposant que, dès que la Diète helvétique aurait accédé aux articles de la présente déclaration la concernant (art. 74 et s. de l'acte final du Congrès), « il sera expédié, au nom de « toutes les Puissances, un acte solennel pour reconnaître et « garantir la neutralité permanente de la Suisse dans ses nou- « velles frontières... »; 2° Accession de la Confédération suisse en date du 27 mai 1815; 3° Article 84 de l'Acte final du Con-

grès de Vienne du 9 juin 1815 : « La déclaration adressée, en « date du 20 mars, par les Puissances qui ont signé le traité de « Paris à la Diète de la Confédération Suisse et acceptée par la « Diète moyennant son acte d'adhésion du 27 mai, est confir-
(224) « mée dans tout sa teneur, et les principes établis ainsi que les « arrangements arrêtés dans ladite déclaration seront invaria- « blement maintenus. »; 4° Déclaration de Paris du 20 novembre 1815 : « ... Les Puissances... reconnaissent, d'une manière « formelle et authentique, par le présent acte, la neutralité per- « pétuelle de la Suisse et lui garantissent l'inviolabilité de son « territoire circonscrit dans ses nouvelles limites... Les Puissan- « ces reconnaissent également la neutralité des parties de la « Savoie qui ont été désignées dans la déclaration du Congrès « de Vienne en date du 20 mars, et dans la paix de Paris d'au- « jourd'hui comme devant avoir part à la neutralité de la « Suisse... Elles font connaître... que la neutralité et l'invio- « labilité de la Suisse, ainsi que son indépendance de toute « influence étrangère, est conforme aux véritables intérêts de « la politique européenne ».

Les Puissances signataires des déclarations du 20 mars et du 20 novembre 1815 furent l'Autriche, la France, la Grande-Bretagne, le Portugal, la Prusse et la Russie; l'Espagne et la Suède ont adhéré plus tard.

Le royaume de Sardaigne a reconnu la neutralisation de la Suisse en acceptant l'article 92 de l'acte de Vienne aux termes duquel « les provinces de Chablais et de Faucigny et tout « le territoire de Savoie au nord d'Ugine, appartenant à S. M. « le Roi de Sardaigne, feront partie de la neutralité de la Suisse « telle qu'elle est reconnue et garantie par les Puissances ». L'article 2 du Traité du 24 mars 1860 portant cession par la Sardaigne à la France du comté de Nice, déclare expressément

que « S. M. le Roi de Sardaigne ne peut transférer les parties « neutralisées de la Savoie qu'aux conditions auxquelles il les « possède lui-même... » Les traités du royaume de Sardaigne ayant été d'une façon générale assumés comme siens par le royaume d'Italie (plusieurs notes interprétatives successives du nouveau royaume se sont référées au traité du 24 mars 1860), on peut dire qu'il existait déjà une reconnaissance non douteuse de la neutralité suisse de la part de l'Italie. Malgré
(225) cela, aussi bien au début de la guerre européenne (19-26 août 1914) qu'au moment de la déclaration de guerre de l'Italie à l'Autriche (23-24 mai 1915), des échanges de notes ont eu lieu entre les deux Gouvernements suisse et italien : du côté de la Suisse, ces notes confirment la volonté décidée d'observer une neutralité absolue et de défendre avec toutes ses forces l'intégrité de son territoire contre toute agression quelconque; de la part de l'Italie, elles manifestent la volonté de continuer à s'inspirer comme par le passé des principes consacrés par l'acte du 20 novembre 1815, bien que l'Italie ne figure pas parmi les Puissances signataires dudit acte. De la rédaction même de ces notes résulte leur caractère purement déclaratoire en ce qui concerne la reconnaissance de la neutralité : au contraire, l'obligation de la garantie ne pouvait peut-être pas se déduire des actes antérieurs et à cet égard l'échange de notes dont il s'agit a, partant, une valeur constitutive.

Quant au contenu et aux limites de cette obligation, il faut noter ce qui suit. Avant tout l'Italie a voulu assumer cette obligation et la Suisse l'a acceptée dans les termes précis où elle existe pour les Etats qui ont signé la Déclaration de Paris du 20 novembre 1815; en second lieu aucun rapport juridique ne s'est établi, à cet égard, entre l'Italie et les Etats signataires de ladite déclaration, lesquels sont complètement étrangers à

l'accord intervenu entre l'Italie et la Suisse. L'effet de cet accord peut donc se résumer ainsi : l'Italie est tenue envers la Suisse et celle-ci est fondée à exiger de la première la prestation de la garantie si et lorsque l'obligation et le droit correspondants existent dans les rapports entre la Confédération et les Etats signataires de la Déclaration de Paris; par contre l'Italie n'a aucune obligation envers lesdits Etats et ceux-ci n'ont aucun droit envers l'Italie en ce qui touche la prestation de la garantie.

La neutralité suisse a été toujours observée et respectée depuis 1815. Pour résoudre le problème délicat qui se présentait du fait de la constitution de la Société des Nations qui impose
(226) dans certains cas aux membres de celle-ci des actes qui ne semblent pas compatibles avec la neutralité telle qu'elle est communément entendue, la Suisse adressa aux Puissances alliées et associées, pendant la Conférence de Paris, un memorandum dans lequel, après avoir déclaré que le maintien de sa neutralité permanente était la condition *sine qua non* de son adhésion à la Société des Nations, elle offrait à la France de renoncer aux avantages de la neutralisation des zones de la Haute-Savoie, pourvu que, dans le Traité de paix, il fût expressément déclaré que la neutralisation de la Suisse constitue un engagement international en vue du maintien de la paix (art. 21 du Pacte). L'article 435 du Traité de Versailles contient effectivement cette déclaration et prend acte de l'accord intervenu entre le Gouvernement français et le Gouvernement suisse pour l'abrogation des stipulations relatives à la zone neutralisée de Savoie. En vertu de ces prémisses l'adhésion de la Suisse à la Société des Nations fut acceptée par le Conseil avec la déclaration expresse que la neutralité perpétuelle de cet Etat est justifiée par les intérêts de la paix générale, et.

par suite, est compatible avec le Pacte. Compatibilité qu'il est peut-être plus facile d'affirmer en principe que d'appliquer dans les contingences pratiques de fait; mais qui, de toute façon, a déjà assuré à la neutralité de la Suisse la reconnaissance de tous les membres de la Société des Nations, en lui donnant ainsi un caractère de généralité qu'aucune autre neutralisation permanente n'avait jamais eue jusqu'ici.

(227) CHAPITRE II

LES ORGANES

§ 1. — *Considérations générales.*

BIBLIOGRAPHIE. — E. BERNATZIK, *Die juristische Persönlichkeit der Behörden*, extrait de l' « *Archiv für öffentliches Recht* », vol. V, 1890; G. JELLINEK, *Allgemeine Staatslehre*, 3e éd., Berlin, 1914, chap. XVI, p. 540 et s.; le même, *System der subjektiven öffentlichen Rechte*, 2e éd., Tübingen, 1905, p. 139 et s.; 212 et s.; H. KELSEN, *Hauptprobleme der Staatsrechtslehre*, Tübingen, 1911, chap. XVII, p. 450 et s.; *Allgemeine Staatslehre*, Berlin, 1925, chap. VIII, p. 262 et s.; M. MARINONI, *La responsabilità degli Stati per gli atti dei loro rappresentanti secondo il diritto internazionale*, Rome, 1914, nos 5 et s.; A. VERDROSS, *Die Verfassung der Völkerrechtsgemeinschaft*, cit., p. 46 et s.; 75 et s.

On a parlé, à plusieurs reprises, de la volonté et de l'activité de l'Etat : voyons maintenant ce que cela signifie.

Les expressions volonté et activité ont, dans la science du droit, une signification propre, différente de celle qu'elles ont dans d'autres sciences : psychologie, morale, physiologie, etc. Tandis que, par exemple, pour la psychologie, la volonté est l'acte volitif concret ou volition, pour la science du droit, la volonté est ce qui vaut, juridiquement, comme voulu, c'est-à-dire ce que le droit impute comme propre à un sujet donné, qu'il y ait ou non coïncidence avec un acte volitif au sens psychologique du mot. Il en est ainsi également pour l'activité : ce n'est pas le mouvement musculaire, mais c'est l'acte imputé au sujet qui vaut juridiquement comme acte de

(228) ce sujet. La caractéristique de l'imputation juridique est d'être un pur effet de la norme; une volition, un acte, sont imputables à un sujet donné seulement parce que la norme en dispose ainsi. L'imputation juridique se distingue par là nettement du rapport de causalité : un fait est juridiquement propre à un sujet, non parce qu'il est produit ou voulu par ce sujet dans le sens qu'ont ces mots dans la physiologie ou dans la psychologie, mais parce que la norme le lui attribue. Il s'entend que l'imputation juridique peut coïncider, et coïncide souvent, avec le rapport psychologique ou physiologique de causalité; mais elle peut aussi exister sans lui ou même en contradiction avec lui.

Il est désormais facile d'expliquer ce que sont la volonté et l'activité de l'Etat. Si nous nous plaçons sur le terrain de la physiologie et de la psychologie, nous trouvons seulement des actes et des volitions individuelles; mais, ici, il s'agit d'actes et de volitions d'individus qui valent juridiquement comme actes et volitions de l'Etat, parce que le droit les impute à l'Etat, c'est-à-dire qu'il en fait la présupposition de devoirs et de droits de l'Etat dans le sens expliqué aux pages 122 et suivante. Ces individus sont *les organes de l'Etat* (ὄργανον = instrument). Telle étant la signification que la science du droit attribue à la volonté, à l'activité, il devient possible de personnifier des entités autres que l'individu humain, et, parmi les individus humains eux-mêmes, des incapables de vouloir ou d'agir par l'âge ou l'infirmité physique.

L'analogie entre l'organe et le représentant est évidente; les actes de l'un et ceux de l'autre valent juridiquement comme les actes d'un autre sujet. Il y a cependant une différence notable : la représentation implique un rapport entre deux sujets juridiques, parce que, si l'on peut dire que le représentant n'est

pas une personne au regard des normes qui établissent les droits et les devoirs du représenté, il l'est, à l'inverse, d'une façon certaine, au regard des normes qui établissent les droits et les devoirs du représentant lui-même envers le représenté;
(229) au contraire, l'organe peut aussi ne pas être une personne, ou ne pas l'être dans l'ordre juridique dont il s'agit. Le représentant d'un sujet du droit international ne peut être qu'un autre sujet de droit international; au contraire, rien n'empêche que l'individu soit organe de l'Etat également dans le domaine des relations internationales.

Etant donné qu'imputer un fait à un sujet signifie en faire la présupposition de devoirs et de droits propres à ce sujet, l'imputation présuppose la personnalité, ou, mieux, se confond avec elle : sujet d'imputation juridique et personne sont des expressions synonymes.

Les normes internationales imputent la volonté et l'action des organes aux sujets de l'ordre juridique international. Parfois, la déclaration de volonté juridiquement pertinente est rapportée par le droit international à un sujet donné seulement, et comme telle cette déclaration de volonté est instituée la présupposition de conséquences juridiques déterminées; parfois, au contraire, elle est rapportée à deux ou plusieurs sujets ensemble, et comme telle elle est instituée la présupposition des dites conséquences. Dans le premier cas, l'organe est établi par ce sujet, et le droit international, sur la base de cette institution, fait l'imputation des actes au sujet même; dans le second cas, l'organe est institué par plusieurs sujets en vertu d'un accord entre eux et l'imputation a lieu sur la base de cet accord.

Au moyen du premier procédé le droit pourvoit spécialement à la protection des intérêts particuliers de chacun des

sujet au regard des autres; au moyen du second procédé il pourvoit spécialement à la protection d'intérêts communs à plusieurs sujets.

Les organes des relations internationales sont donc : *a*) les organes institués par des sujets particuliers de relations internationales et, par suite, des organes dont la volonté et l'activité valent juridiquement comme volonté et activité d'un sujet donné par rapport à d'autres sujets : ainsi, dans le plus grand nombre des cas, le chef de l'Etat, les agents diplomatiques, les consuls; ces organes sont ceux désignés ici sous le nom d'*organes individuels; b*) les organes institués par une collectivité
(230) d'Etats et, par suite, les organes dont la volonté et l'activité sont rapportées par le droit comme propres à deux ou plusieurs sujets simultanément : ainsi le chef de l'Etat dans l'Union réelle, le Conseil, l'Assemblée et le Secrétariat permanent de la Société des Nations, diverses commissions et bureaux internationaux, etc.; ces organes sont désignés ici sous le nom d'*organes collectifs*. Il est à peine besoin de dire qu'il ne faut pas confondre avec le cas de l'organe institué par une collectivité d'Etats celui d'un individu qui revêt la qualité d'organe de plusieurs Etats distinctement, de telle sorte que sa volonté et son activité sont imputables tantôt à un Etat tantôt à un autre, suivant qu'il agit en qualité d'organe de l'un ou de l'autre : ainsi le chef de l'Etat dans une Union personnelle ou bien l'individu qui exerce en même temps les fonctions de consul de deux ou plusieurs Etats.

L'imputation juridique, étant un pur effet de la norme, se produit dans tout ordre juridique sur la base des normes propres à cet ordre; et par suite, dans les rapports internationaux, sur la base des normes juridiques internationales. C'est le droit international qui impute à l'Etat les volitions et les actes

d'individus déterminés, c'est-à-dire qu'il fait de telles volitions et de tels actes la présupposition de devoirs et de droits de l'Etat envers les autres Etats; ceci revient à dire que ce sont les normes internationales qui déterminent quand une manifestation de volonté ou un acte d'un individu valent juridiquement comme volonté et comme action d'un ou de plusieurs Etats à l'égard d'autres Etats.

Mais, naturellement, comme tout ordre juridique établit les conditions nécessaires et suffisantes de l'imputation, de même il peut subordonner l'imputation elle-même au fait que l'individu se trouve avec le sujet de l'imputation dans un rapport donné, établi par un autre ordre juridique. Ainsi il peut arriver que le droit international impute aux Etats la volonté et l'action de certains individus si ceux-ci se trouvent avec l'Etat
(231) dans un rapport donné, qui s'établit en vertu du droit public interne : ceci, d'ailleurs, seulement en vertu de normes internationales et dans les cas et dans les limites qui résultent de ces normes; le rapport de droit interne est, comme tel, sans pertinence dans l'ordre international.

La constatation de l'existence des présuppositions voulues pour l'imputation se fait souvent par le moyen de procédures introduites par la pratique internationale, qui se concrétisent dans une attestation officielle de la qualité des individus intéressés : notifications, lettres de créance, pleins pouvoirs, signes extérieurs, etc. Une attestation de ce genre est, en règle, nécessaire et suffisante pour prouver que l'individu se trouve dans un rapport donné avec l'Etat. Une fois que le rapport est affirmé dans les modes voulus, le droit international procède d'une manière complètement autonome, soit en imputant à l'Etat la totalité, en général, des manifestations de volonté et d'activité de l'individu, dans la mesure où il se comporte

comme organe étatique, qui présentent une pertinence pour les relations internationales, soit en imputant à l'Etat seulement des manifestations déterminées qui se relient avec la fonction spéciale de l'organe. Les divergences éventuelles entre les normes internationales qui établissent l'imputabilité à l'Etat de certains actes, et les normes de droit interne, qui n'attribuent pas à l'organe dont il s'agit une compétence correspondante, n'ont pas une signification ou des effets différents de ceux de n'importe quelle autre divergence entre des normes internationales et des normes internes : toute norme a efficacité dans sa propre sphère et dans celle-ci seulement. Ni l'incompétence de l'organe d'après le droit interne n'influe sur l'imputation du droit international, à moins que celui-ci ne s'en prévale, ni l'imputabilité d'un acte d'après le droit international ne peut se convertir en attribution de compétence aux effets du droit interne. Ici également trouve son application la règle que les normes internes doivent, autant que possible, s'interpréter de façon à les maintenir en harmonie avec les exigences du droit international.

(232) § 2. — ***Organes individuels.***

BIBLIOGRAPHIE. — B. HÜBLER, *Die Magistraturen des völkerrechtlichen Verkehrs*, Berlin, 1900; A. CAVAGLIERI, *Gli organi esterni dello Stato e la loro posizione giuridica*, Rome, 1912.

Les organes individuels des relations internationales sont les individus ou les corps institués par un sujet déterminé de la communauté internationale, dont les déclarations de volonté et dont les actes sont rapportés à ce sujet par le droit international. Ce peuvent être de véritables organes de relation entre les Etats, comme des agents diplomatiques, ou des organes

d'activité de l'Etat à l'extérieur établis en vertu du droit international, comme les consuls.

Les normes relatives à la position juridique et aux fonctions de ces organes seront mieux à leur place dans l'exposition du système des rapports juridiques internationaux. Il s'agit en effet de normes qui ou bien limitent l'activité de l'Etat sur son propre territoire (telles par exemple celles qui établissent les immunités et les privilèges des agents diplomatiques étrangers) ou qui autorisent à exercer des activités de l'Etat en territoire étranger (telles, par exemple, celles par lesquelles un Etat peut investir ses consuls de la faculté d'exercer des fonctions administratives et judiciaires déterminées). Ici on se propose seulement d'exposer la conception et d'indiquer les caractères de ces organes par rapport à la théorie générale qui vient d'être esquissée.

Les organes qui sont désigné ci-après comme organes individuels peuvent être parfois aussi des organes collectifs : on a déjà relevé incidemment (*supra*, p. 254) qu'il en est ainsi pour le chef de l'Etat dans l'Union réelle et pour les agents
(233) diplomatiques d'une Confédération. Les normes applicables sont, en règle, les mêmes, sauf les modifications qui, éventuellement, peuvent dériver de l'accord en vertu duquel ces organes ont été institués.

1) Le Chef de l'Etat.

BIBLIOGRAPHIE. — WALTHER, *Das Staatshaupt in den Republiken*, 1907, p. 190 et s.; VON FRISCH, *Staatsoberhäupter*, dans le « *Wörterbuch des Völkerrechts* », de K. STRUPP, vol. II.

A) Tout Etat fait connaître officiellement aux autres Etats, et ceux-ci en prennent acte, l'individu ou le collège qui revêt

la qualité d'organe général de ses relations avec eux, ainsi que tous les changements qui affectent cet organe. En règle, cet organe est par ailleurs l'organe le plus élevé également au point de vue du droit interne; mais cela n'est pas nécessaire; et peut-être les régimes démocratiques tendent-ils à rendre moins fréquente cette coïncidence, afin de concilier l'opportunité qu'aux relations internationales soit préposé un organe simple, avec la prépondérance toujours plus grande d'organes complexes (Assemblées représentatives) dans la vie politique de l'Etat. La qualification constitutionnelle du chef de l'Etat, monarque ou président de République, assez importante dans le passé, regarde aujourd'hui presque exclusivement le cérémonial, c'est-à-dire les coutumes plutôt que le droit.

La notification et la reconnaissance correspondante ont pour but et pour effet d'apprendre aux Etats quel est l'organe général des relations internationales d'un Etat donné : elles n'ont pas d'autre portée. En particulier, étant des actes internationaux, elles n'ont aucune efficacité au regard du droit public interne; et, par suite, elles n'attribuent pas de compétences constitutionnelles et ne rendent pas légitimes les changements survenus. La légitimité ou l'illégitimité du changement regarde
(234) seulement le droit public interne : dans les rapports internationaux le changement lui-même est un simple fait.

De là dérive que, sauf ce que l'on a dit plus haut (p. 178 et s.) au sujet des répercussions internationales possibles des changements de la constitution interne d'un pays et en particulier de la violation possible de devoirs internationaux liée avec le changement constitutionnel ou consécutive à ce changement, de là dérive, disons-nous, qu'un Etat ne peut pas refuser de prendre acte de la notification du changement survenu, sans que ce refus constitue une intervention illicite dans les affaires

internes de l'autre Etat, *à la condition toujours que le changement soit survenu d'une manière effective et d'une manière stable*. C'est là une question de fait que tout Etat résout ainsi qu'il le juge à propos; et ici, naturellement, le critère politique intervient et peut, sans porter atteinte au principe juridique, déterminer une reconnaissance plus ou moins empressée. La chose devient particulièrement grave et délicate quand la position de chef d'Etat est, en fait, disputée entre deux ou plusieurs prétendants. Les Etats étrangers ne sont pas appelés à juger du fondement des prétentions respectives; d'où la conséquence que, une fois reconnu le chef de l'Etat, la reconnaissance de la notification d'un changement ne peut pas avoir d'autre base que l'effectivité de ce changement. Ceci ne touche naturellement pas à la solution de la question de la reconnaissance possible, pour des effets déterminés, d'un gouvernement insurrectionnel local.

En l'absence, pour une cause quelconque, d'une notification officielle, le chef de l'Etat, au regard du droit international, est l'individu ou le corps qui en fait se comporte comme tel : *qui actu regit*.

B) Le droit international impute à l'Etat toutes les manifestations de volonté et tous les actes que le chef de l'Etat, se comportant en cette qualité, accomplit dans le domaine des relations internationales (c'est ce que l'on appelle le *ius repraesentationis omnimodae*).

(235) A l'époque des monarchies absolues, à cette règle, résultant d'accords tacites entre les Etats, correspondait la compétence illimitée attribuée au monarque par le droit public interne. Avec le passage à des régimes représentatifs cette correspondance s'est atténuée, parce que beaucoup de constitutions li-

mitent la compétence du chef de l'Etat, surtout en ce qui concerne la passation des traités, en réclamant l'assentiment d'autres organes et spécialement des assemblées représentatives. D'où la question, qui est l'une des plus controversées du droit public contemporain, de savoir si les limitations constitutionnelles à la compétence du chef de l'Etat ont une efficacité dans les rapports internationaux : si, par exemple, est internationalement valide un traité passé par le chef de l'Etat sans avoir obtenu l'approbation des Chambres requise par la constitution.

Les nombreuses discussions engagées sur ce point pèchent, presque toutes, par un vice originaire, qui est l'absence d'une idée claire de la distinction entre le droit international et le droit interne et de la signification de cette distinction. Si nous partons de la conception que le droit international et le droit interne sont deux ordres distincts et que les normes de l'un n'ont pas de pertinence juridique dans l'autre, sinon par l'effet d'un renvoi éventuel, nous devons admettre que les limitations à la compétence du chef de l'Etat, établies par les constitutions, ne pourront devenir une présupposition de l'imputation dans le domaine international qu'en vertu des normes internationales qui y feraient appel. Il est vrai que le droit international laisse à l'Etat l'institution de l'organe; mais c'est lui qui, ensuite, en partant de cette institution, procède à l'imputation à l'Etat des déclarations de volonté de l'organe et, en conséquence, établit les conditions de cette imputation. En d'autres termes, il faudrait démontrer l'existence d'une norme de droit international qui subordonnerait l'imputation à l'Etat des déclarations de volonté faites par le chef de cet Etat à la
(236) condition que ces déclarations de volonté aient été effectuées conformément aux dispositions constitutionnelles. Or cette

norme n'existe pas; par contre la conviction des Etats est plutôt qu'il n'est ni convenable ni admissible de procéder à un examen pour établir la régularité constitutionnelle des actes accomplis par le chef d'un Etat étranger. Ces actes sont donc rapportés à l'Etat si existent — et seulement si existent — les conditions extérieures de forme établies par le droit international lui-même. C'est pourquoi le traité, lorsque sont réunies les conditions voulues par le droit international, sera valide même si le chef de l'Etat a fait ce qu'il n'était pas autorisé à faire ou a violé en quelque façon ses devoirs constitutionnels; d'autre part la validité du traité, qui concerne seulement les rapports internationaux, n'empêche pas que la violation de la constitution produise les conséquences dont elle est susceptible dans l'ordre juridique interne. Nous verrons en un autre endroit que les règles du droit international relatives à la passation des traités se sont par ailleurs trouvées modifiées de façon à rendre possible l'observation des devoirs que beaucoup de constitutions imposent au chef de l'Etat.

C) Analogue à la physionomie du chef de l'Etat comme organe des relations internationales est celle du Souverain Pontife, comme chef de l'Eglise catholique, dans la mesure où l'on reconnaît à celle-ci une personnalité de droit international. Cette analogie est expressément sanctionnée, pour l'Italie, par la loi des garanties, qui attribue au Souverain Pontife une situation juridique égale à celle du Roi et lui maintient les prérogatives honorifiques qui lui sont reconnues par les souverains catholiques. Si bien que la condition juridique du Souverain Pontife a pu sans inexactitude être qualifiée comme celle d'un Souverain étranger résidant dans le royaume (GABBA).

(237) **2) Le Ministre des Affaires étrangères.**

Sous la dépendance immédiate du chef de l'Etat existe partout un organe qui, avec lui, dirige et surveille la conduite des relations internationales, secondé à son tour par un ensemble de fonctionnaires, répartis en divers bureaux, qui constitue ce que nous appelons le « ministère des Affaires étrangères » et qui, sous ce nom ou sous d'autres, existe dans tous les pays. C'est le point central des relations internationales d'un Etat donné, le point auquel, pour ainsi dire, convergent toutes les relations que l'Etat entretient avec les autres Etats.

La fonction politique du ministre des Affaires étrangères est de la plus haute importance. Si dans les monarchies absolues il était simplement un instrument, un exécuteur de la volonté du monarque, dans les régimes représentatifs il est le véritable auteur de toute la politique internationale de l'Etat : on comprend donc l'importance qui est attribuée dans les Etats étrangers, eux aussi, à sa nomination et la pratique qui s'est formée de porter officiellement cette nomination à leur connaissance. Juridiquement, le ministre des Affaires étrangères couvre de sa responsabilité l'irresponsabilité du chef de l'Etat dans le droit public interne; et c'est par son intermédiaire que se réalise l'association du Parlement à la conduite des relations internationales.

Au point de vue du droit international, le ministre des Affaires étrangères n'est pas, en règle, un organe autonome de relations internationales : son activité, toujours présente, se confond avec celle du chef de l'Etat. C'est par exception seulement que des normes internationales imputent à l'Etat des actes accomplis par le ministre des Affaires étrangères comme

tel (par exemple règlement de Vienne du 19 mars 1815 sur le rang des agents diplomatiques, art. 1er, al. 4).

(238) **3) Les Agents diplomatiques.**

BIBLIOGRAPHIE. — Pour un exposé historique d'ensemble de la formation et du développement des légations permanentes, voyez spécialement O. KRAUSKE, *Die Entwickelung der ständigen Diplomatie von fünfzehnten Jahrhundert bis zu den Beschlüssen von* 1815 *und* 1818, Leipzig, 1885 (dans les « *Staats u. Socialwissenschaftliche Forschungen* », V, n° 3).

Les ouvrages sur les agents diplomatiques et sur la diplomatie sont extrêmement nombreux et remontent aux débuts de la science du droit international; mais beaucoup sont de faible valeur, au moins du point de vue juridique : plus importantes, à cet égard, sont les études relatives à la condition juridique des agents diplomatiques et à ce que l'on appelle l'extraterritorialité, qui, comme on l'a dit au texte, demeure en dehors des présents développements. D'autre part, on voudra bien noter qu'une bonne partie de la bibliographie est constituée par des manuels de caractère pratique, qui se rapportent en même temps au service diplomatique et consulaire d'un pays donné et ont pour but de servir de guide ou de secours aux fonctionnaires de ces services dans l'exercice de leur activité. Sous le bénéfice de ces observations, bornons-nous à indiquer certains travaux qui ont eu dans le passé et qui ont encore aujourd'hui une autorité particulière ou qui sont spécialement aptes à compléter ce qui est dit au texte. En dehors de l'ouvrage déjà cité : *De legationibus libri tres*, de A. GENTILE, mentionnons, par ordre de dates : A. DE WICQUEFORT, *L'ambassadeur et ses fonctions*, 2 vol., La Haye, 1680-81 (diverses éditions successives et traductions en allemand et en anglais); J. J. MOSER, *Versuch eines europäischen Gesandtschaftsrechts*, Francfort-sur-le-M., 1778; A. MIRUSS, *Das europäische Gesandtschafrecht*, Leipzig, 1847; L. ALT, *Handbuch des europäischen Gesandtschafts-Rechtes*, Berlin, 1870; P. PRADIER-FODÉRÉ, *Cours de droit diplomatique*, 2e éd., 2 vol.,
(239) Paris, 1899; F. H. GEFFCKEN, *Das Gesandtschaftsrecht und die diplomatischen Verkehrsformen*, dans le « *Handbuch des Völkerrechts* », de F. VON HOLTZENDORFF, vol. III, Hambourg, 1887, p. 605 et s.; PH. ZORN, *Deutsches Gesandtschafts-und Konsularrecht auf der Grundlage des allgemeinen Völkerrechts*, dans le « *Handbuch des Völkerrechts* », de F. STIER-SOMLO, Stuttgart, 1920, chap. I : *Das Gesandtschaftsrecht;* E. SATOW, *A guide to diplomatic practice*, 2 vol., Londres, 1917-1920; VON FRISCH, *Gesandte und Gesandtschaftsrecht*, dans le « *Wörterbuch des Völkerrechts* », de K. STRUPP, vol. I.

A) L'envoi de personnes chargées de traiter les affaires d'un Etat avec d'autres Etats, qui remonte certainement à la plus

haute antiquité, est resté pendant longtemps un fait purement occasionnel, parce que les rapports entre les peuples étaient occasionnels et intermittents. L'institution des légations permanentes est d'origine italienne : la République de Venise en entretint à partir du XIII[e] siècle et son exemple fut suivi par d'autres Etats italiens.

Au XVI[e] siècle l'usage commença à s'étendre et il devint presque général en Europe dans la seconde moitié du XVII[e] siècle, spécialement sous l'impulsion du cardinal de Richelieu et de Louis XIV. Aujourd'hui il y a relativement peu d'Etats qui, à raison de leur petitesse ou pour des considérations d'économie, n'entretiennent pas de légations permanentes ou qui confient à une même légation le soin de leurs affaires auprès de plusieurs Etats.

Le droit d'envoyer des agents diplomatiques, c'est-à-dire d'accréditer auprès d'autres Etats des personnes revêtues du caractère diplomatique et possédant un titre à la jouissance des privilèges et immunités que comporte ce caractère, est généralement appelé *droit de légation active*. Il appartient à tous les membres de la communauté internationale qui ne sont pas obligés à confier leur représentation diplomatique à un autre membre (par exemple la régence de Tunis, *supra*, p. 227 et la Ville libre de Dantzig, *supra*, p. 231) ou qui
(240) ne dépendent pas d'un autre Etat. Les Etats dépendants peuvent avoir ou non ce droit de légation active suivant la position dans laquelle ils se trouvent à l'égard de l'Etat duquel ils dépendent; parfois, au lieu de véritables agents diplomatiques, ils envoient et reçoivent des agents sans caractère diplomatique. Dans les Unions d'Etats le droit de légation est parfois exercé seulement de manière collective; parfois, à côté de l'exercice collectif pour les affaires d'intérêt commun, subsiste

le droit individuel de chaque membre : le premier cas se produit, en règle, dans l'Union réelle (*supra*, p. 191 et s.), le second dans la Confédération (*supra*, p. 192 et s.).

Au droit de légation active correspond ce que l'on appelle le *droit de légation passive*, c'est-à-dire le droit de recevoir des représentants des Etats étrangers revêtus du caractère diplomatique; droit qui a pour conséquence l'obligation d'attribuer aux personnes reçues en cette qualité la condition spéciale privilégiée requise par le droit international.

Il ne semble pas à l'inverse exact de parler d'une *obligation* d'envoyer ou de recevoir des agents diplomatiques. Dans le passé cette obligation était parfois stipulée dans les traités : aujourd'hui les rapports diplomatiques sont en fait et sauf circonstances spéciales (ce qu'on appelle rupture des relations diplomatiques) entretenus par presque tous les membres de la communauté internationale; et un Etat ne pourrait pas s'y soustraire d'une façon totale sans se mettre en dehors de la communauté. Mais un droit proprement dit d'envoyer et de recevoir des agents diplomatiques, qui appartiendrait à tout Etat au regard de tout autre Etat, ne semble pas démontrable.

B) L'agent diplomatique est l'organe des relations entre l'Etat qui l'envoie et celui près duquel il est accrédité. En outre de ceux qui sont des agents diplomatiques *d'affaires*, il y a les agents diplomatiques que l'on appelle *de cérémonie*, qui sont envoyés en des occasions spéciales comme les fêtes, les avènements au trône, les funérailles, etc. On a coutume de distinguer d'autre part les agents diplomatiques *permanents* — chargés d'une manière stable de traiter tous les rapports
(241) entre deux Etats — d'avec les agents *temporaires*, chargés

d'une mission donnée (participation à un congrès, passation d'un traité, etc.) auxquels on donne plus souvent le nom de délégués.

Ces distinctions, du reste, ont une importance juridique assez faible. Mais grande est encore aujourd'hui l'importance de la classification des agents diplomatiques établie par le Règlement de Vienne du 19 mars 1815 (qui constitue l'annexe IV à l'Acte final du Congrès), complété par le Protocole d'Aix-la-Chapelle du 21 novembre 1818. Pour mettre un terme à une infinité de questions de préséance et de rang, qui avaient été une des principales préoccupations de la politique internationale aux XVII[e] et XVIII[e] siècles, les Etats réunis à Vienne ont décidé de diviser les agents diplomatiques en trois classes : 1°) les nonces pontificaux et les ambassadeurs; 2°) les internonces, les envoyés extraordinaires et ministres plénipotentiaires; 3°) les chargés d'affaires. Le Protocole d'Aix-la-Chapelle a introduit la classe des ministres résidents, déjà accueillie par la pratique au XVIII[e] siècle, qui a pris place entre la deuxième et la troisième du Règlement de Vienne : il est résulté de là une classification des agents diplomatiques en quatre catégories. A l'intérieur de chacune de ces catégories le Règlement (art. 4) établit que la préséance est déterminée d'après la date de l'ancienneté au lieu d'exercice des fonctions; cette ancienneté dépend de la date de l'accréditement officiel. Cette classification a été, explicitement ou tacitement, reconnue par de très nombreux Etats, de telle façon que ces règles, établies à l'origine entre un nombre limité d'Etats, sont aujourd'hui admises généralement. Les différences entre les quatre catégories d'agents diplomatiques concernent presque exclusivement le cérémonial et les préséances : la plus notable est que les agents des trois premières classes sont accrédités de chef d'Etat à chef

d'Etat, ceux de la quatrième classe sont accrédités de ministre des Affaires étrangères à ministre des Affaires étrangères. Du reste les fonctions sont les mêmes et les obligations aussi que le droit international impose aux Etats en ce qui concerne le
(242) traitement des agents étrangers, sont, comme nous le verrons, les mêmes pour toutes les classes.

Le Règlement de Vienne ajoute (art. 2) que seuls les agents de la première classe ont le *caractère représentatif* : par là il faut entendre qu'ils représentent la personne du chef de l'Etat et qu'ils ont droit aux mêmes honneurs. Une conséquence de ce caractère représentatif, très importante à l'époque des monarchies absolues, mais qui a perdu presque toute valeur dans les régimes constitutionnels, était le droit de traiter directement avec le chef de l'Etat auprès duquel ils sont accrédités.

La nomination de l'agent diplomatique est une affaire intérieure de l'Etat qui l'envoie. Mais aucun Etat ne peut être forcé de recevoir une personne qui ne lui agrée pas; c'est pourquoi la nomination est toujours précédée d'une demande d'agrément. Il n'est pas nécessaire que le refus soit accompagné de motif et il n'est soumis à aucun contrôle : telle semble être au moins la pratique générale; mais cette pratique a subi quelques déviations de la part de la Grande-Bretagne et des Etats-Unis d'Amérique.

C) La certification de la qualité d'agent diplomatique a lieu par le moyen de l'*accréditement*. L'agent diplomatique reçoit des *lettres de créance* (*literae credentiales*) adressées par le chef de l'Etat qui envoie l'agent diplomatique au chef de l'Etat qui doit le recevoir, pour les agents des trois premières classes, et adressées par le ministre des Affaires étrangères au

ministre des Affaires étrangères pour les agents de la quatrième classe. La lettre indique le but de la mission, le nom et la qualité officielle de l'envoyé et se termine habituellement par la prière de bien vouloir prêter foi aux assurances de la personne à laquelle la lettre est remise. La présentation des lettres de créance a lieu en audience solennelle, à la suite de laquelle l'agent diplomatique est reconnu en cette qualité et admis à l'exercice de ses fonctions.

Pour les agents diplomatiques chargés d'une mission spé-
(243) ciale et pour les délégués à des congrès et conférences, au lieu de la lettre de créance, on donne généralement des *pleins pouvoirs*, lesquels certifient et légitiment la qualité de l'envoyé.

La qualité de l'agent diplomatique étant ainsi établie, le droit international impute à l'Etat qui l'a envoyé tous les actes accomplis par cet agent dans l'exercice des fonctions pour lesquels il est accrédité ou légitimé; à savoir pour tous les rapports, en général, entre les deux Etats, s'il s'agit d'agents permanents; et pour la mission spéciale qui leur a été confiée, ainsi qu'il résulte de l'accréditement ou des pleins pouvoirs, s'il s'agit d'agents de cérémonie ou d'agents chargés d'une mission spéciale. Les déclarations de volonté ou les actes étrangers auxdites fonctions — par exemple une déclaration faite à un Etat différent de celui près duquel l'agent est accrédité — ne sont pas imputables à l'Etat. C'est par contre un point sans intérêt que l'agent diplomatique se soit tenu dans les limites de la compétence qui lui est attribuée par le droit interne ou qu'il ait agi conformément aux instructions qui lui ont été délivrées.

D) La fin de la mission diplomatique, lorsqu'elle se produit par le rappel de l'envoyé, se trouve certifiée d'une manière

analogue à celle du début de la mission : l'agent présente la *lettre de rappel* en audience solennelle de congé et reçoit la *lettre de recréance* qui, comme nous le savons, est adressée par le chef de l'Etat au chef de l'Etat ou par le ministre des Affaires étrangères au ministre des Affaires étrangères, suivant la classe à laquelle appartient l'agent rappelé.

Une procédure spéciale destinée à établir la fin des fonctions diplomatiques n'est pas nécessaire lorsque cette fin se produit :

a) par épuisement de la mission, au cas où il s'agit d'agents *ad hoc;*

b) par l'extinction de l'un ou l'autre Etat ou des deux Etats;

c) par la mort de l'agent.

La fin de la mission diplomatique s'établit par la remise des passeports à l'agent diplomatique quand elle a lieu :

(244) *a*) par la survenance de la guerre entre les deux Etats;

b) par la rupture des relations diplomatiques, indépendamment de la guerre;

c) par le renvoi de l'agent diplomatique, comme acte de défense ou mesure de rétorsion : dans ces cas, à la remise des passeports s'ajoute l'invitation de quitter l'Etat dans un délai déterminé, pendant lequel (et non au delà duquel) l'agent continue à jouir des privilèges et de la protection spéciale requise par les normes internationales.

La pratique diplomatique réclame généralement un nouvel accréditement lorsque l'envoyé diplomatique passe d'une classe inférieure à une classe supérieure, ou lorsque la personne du chef de l'Etat change, au moins dans le cas des monarchies et pour les Agents des trois premières classes : mais dans tous ces cas, si l'agent reçoit de nouvelles lettres de créance, on con-

sidère pour les effets de l'ancienneté qu'il n'y a pas eu néanmoins d'interruption dans sa mission.

Dans le cas de changement de la forme de gouvernement, la question se rattache étroitement à celle de la reconnaissance d'un nouveau gouvernement. Si la reconnaissance a lieu immédiatement et si les envoyés reçoivent de nouvelles lettres de créance, il y a une nouvelle mission, comme dans les cas précédents, mais sans interruption quant aux effets de l'ancienneté. Mais souvent la reconnaissance tarde et il n'y a ni rappel ni réaccréditement des agents diplomatiques, dans l'attente du cours des événements. L'usage, dans ce cas, est que les agents continuent à jouir des immunités et des privilèges diplomatiques, au moins pour quelque temps; mais il ne semble pas que nous soyons en présence de règles bien assurées. Il est arrivé aussi plusieurs fois qu'il y ait eu dans un même Etat les agents officiels du gouvernement étranger renversé et en même temps des agents officieux du gouvernement effectif; les premiers étant investis de la position diplomatique, les seconds étant seulement au bénéfice de la protection limitée que le droit international assure à cette catégorie d'organes.

(245) **4) Les Consuls.**

Bibliographie. — Les observations faites au sujet de la littérature relative aux agents diplomatiques valent également, en règle, pour la littérature relative aux consuls et au droit consulaire. Pour le développement historique de l'institution consulaire, outre le premier volume du manuel de A. de Miltitz, cité plus bas, on peut voir spécialement : E. Génévois, *Histoire critique de la juridiction consulaire*, Paris-Nantes, 1866; F. Martens, *Das Consularwesen und die Consularjurisdiction im Orient* (traduit du russe par H. Skerst), Berlin, 1874; G. Salles, *L'institution des consulats, son origine, son développement au moyen âge chez les différents peuples*, Paris, 1898. Parmi les très nombreux manuels et guides pratiques, généralement rédigés par rapport aux dispositions en

vigueur d'un pays déterminé, on peut rappeler les suivants : A. de Miltitz, *Manuel des consuls*, 2 vol., Londres et Berlin, 1837-39; B. W. von König, *Handbuch des deutschen Konsularwesens*, 8e éd., Berlin, 1914; A. de Clercq et C. de Vallat, *Guide pratique des consulats publié sous les auspices du ministère des Affaires étrangères*, 5e éd., 2 vol., Paris, 1898; S. von Malfatti di Monte Tretto, *Handbuch des oesterreichisch-ungarisch Konsularwesens*, 2 vol., Vienne 1904; T. Hollingsworth Lay, *The foreign service of the United States*, New-York, 1925. En Italie : L. Testa, *Le voci del servizio diplomatico consolare italiano e straniero*, 3e éd., Rome, 1912; F. P. Contuzzi, *Trattato teorico-pratico di diritto consolare e diplomatico*, 2 vol., Turin, 1910-11 (en réalité c'est une simple compilation et, même comme telle, elle laisse beaucoup à désirer). Les monographies ci-après ont un caractère et une valeur scientifique plus grands : A. von Bulmerincq, *Consularrecht*, dans le « *Handbuch des Völkerrechts* » de F. von Holtzendorff, vol. III, Hambourg, 1887, p. 685-797; E. C. Stowell, *Le Consul : fonctions, immunités, or-*
(246) *ganisation, exequatur. Essai d'exposé systématique*, Paris, 1909; Ph. Zorn, *Deutsches Gesandtschafts-und Konsularrecht*, précité, dans le « *Handbuch des Völkerrechts* » de F. Stier-Somlo, Stuttgart, 1920, chap. II : *Das Konsularrecht;* Giese, *Konsuln*, dans le « *Wörterbuch des Völkerrechts* » de K. Strupp, vol. I. Les ouvrages relatifs à la juridiction consulaire dans les pays de capitulations seront indiqués plus spécialement ailleurs.

Le consul est moins un véritable organe des relations internationales qu'un organe d'activités étatiques (administratives ou juridictionnelles) sur le territoire d'un autre Etat, spécialement au profit des citoyens de l'Etat qui le nomme résidant dans cet autre Etat. Mais son activité est rendue possible par le droit international; et, ayant une pertinence juridique également pour l'Etat sur le territoire duquel elle s'exerce, cette activité est la manifestation de l'exercice de facultés et d'obligations réciproques des deux Etats; elle se développe ainsi dans un contact intime avec les relations internationales et elle ne peut se comprendre qu'en fonction de ces relations.

A) Le monde antique, grec et romain, connaissait des institutions et des magistratures ayant pour but de protéger les étrangers (proxènes, patrons, *praetor peregrinus*, *recuperato-*

res, etc.); mais ces institutions et magistratures reposaient sur une conception différente de celle qui sert de base à l'institution consulaire de nos jours : dans ces institutions c'était l'Etat territorial qui, par le moyen d'organes propres, prenait soin des étrangers admis sur son territoire; dans la conception actuelle, c'est l'Etat national qui protège ses citoyens en instituant des fonctionnaires appropriés dans l'Etat étranger où ces citoyens résident.

L'institution consulaire actuelle est, historiquement, une conséquence naturelle et directe des conditions sociales et politiques particulières du moyen âge. Les corporations d'arts et métiers dans lesquelles était alors organisée l'activité industrielle et commerciale, jouissaient d'une grande autonomie et avaient entre autres aussi des juges propres pour la solution
(247) des différends entre les membres de la corporation ou également entre ceux-ci et les personnes qui n'appartenaient pas à la corporation; ces juges prenaient le nom de consuls. Quand, avec le développement des rapports commerciaux, de nombreux noyaux d'individus allèrent s'établir en pays étranger pour y exercer le commerce et l'industrie, ils reproduisirent dans leurs colonies la même organisation que celle qu'ils avaient dans la mère patrie; ils se constituèrent en corporations et dans celles-ci furent élus des chefs qui, entre autres fonctions, avaient également celle de rendre la justice aux membres de la corporation. Les juges des marchands en pays étranger conservèrent le nom de consul, qui demeura pour désigner cette catégorie spéciale d'organes, même lorsqu'eut cessé d'exister l'organisation sociale dont ils étaient originairement un produit. Au début, ce furent les marchands étrangers eux-mêmes qui, s'organisant en corporations, élurent leurs consuls : puis, à mesure que les Etats, se fortifiant, pri-

rent en main la protection de leurs sujets en pays étranger, les consuls élus firent place à des consuls nommés par l'Etat. Exceptionnellement nous trouvons également des citoyens de l'Etat étranger assumant la protection des sujets d'un autre Etat y résidant (*consules hospites*).

A ses origines l'institution consulaire fut à peu près identique en tous lieux : la faiblesse des organisations d'Etat; l'existence, partout, d'organisations robustes, intermédiaires entre l'individu et l'Etat, auxquelles ce dernier laissait sans difficulté l'exercice de fonctions essentielles de la vie civile; le principe germanique de la personnalité du droit en vertu duquel chacun vivait suivant la loi de sa propre nation, sont les faits en lesquels se résument les causes historiques de notre institution: ils existaient à peu près identiques dans tous les pays. Mais, au bout d'un certain temps, la fonction consulaire commença à prendre un aspect complètement différent dans les pays de l'Europe occidentale chrétienne et dans les pays de l'Orient musulman.

En Occident l'Etat va progressivement en se renforçant; il
(248) attire à lui la fonction judiciaire et l'impose, en même temps que ses propres lois, également aux étrangers. Le consul perd ainsi sa fonction première et caractéristique, celle d'administrer la justice à ses concitoyens : il devient principalement un fonctionnaire administratif, protecteur d'une somme d'intérêts, spécialement économiques, qui se relient à la présence de sujets d'un Etat sur le territoire d'un autre Etat. Après une période de décadence aux XVIIe et XVIIIe siècles, due surtout à la prépondérance des exigences politiques sur les exigences économiques et sociales, l'institution consulaire a retrouvé dans le siècle dernier une importance de premier ordre, correspondant à l'importance prise par les relations sociales et écono-

miques et, dans certains pays, comme l'Italie, par le phénomène imposant de l'émigration.

Dans l'Orient musulman, où la profonde différence de civilisation ne permet pas à l'Etat de réunir en une seule communauté de droit les éléments indigènes et les éléments étrangers, se sont maintenues en substance les conditions à raison desquelles les consuls exerçaient des fonctions judiciaires. Par suite ces fonctions se sont maintenues également, en même temps que tout un système d'exemptions et de privilèges en faveur des étrangers, connu sous le nom de *système ou régime des capitulations* qui, après avoir été à l'origine une concession unilatérale faite par la Sublime-Porte aux colonies étrangères qui s'établissaient dans les Echelles du Levant, fut consacré et étendu par de nombreux traités, appelés précisément *capitulations*, et par des coutumes qui complétaient les traités et parfois se superposaient à eux : système qui ne trouve pas de pendant dans la condition généralement faite aux étrangers dans les pays de notre civilisation.

Le régime des capitulations fut, il y a plus d'un demi-siècle, l'objet d'une profonde réforme en Egypte, où les inconvénients et les abus s'étaient rendus plus qu'ailleurs intolérables. Cette réforme s'est faite par l'institution de ce que l'on appelle les *Tribunaux mixtes*, tribunaux égyptiens en la forme, parce qu'ils sont établis par l'autorité égyptienne, mais comportant
(249) la prépondérance de magistrats étrangers, conformément à des accords précédemment conclus à cet effet entre l'Egypte et les Etats européens qui, en vue de l'institution des nouveaux tribunaux, ont consenti à restreindre notablement la juridiction exercée par le moyen de leurs consuls.

La suppression, ou au moins une réforme radicale du système capitulaire, était devenue depuis longtemps la constante

aspiration de la Turquie. Avant la guerre elle avait obtenu l'adhésion formelle de divers Etats à la suppression des capitulations, suppression d'ailleurs subordonnée à l'assentiment, qui ne fut jamais réalisé, de tous les autres Etats. Une fois la guerre survenue, la Turquie supprima par acte unilatéral les capitulations à compter du 1er octobre 1914 : les Puissances européennes protestèrent contre cet acte, le déclarant illégal et sans valeur. Par l'article 261 du Traité de Sèvres, les Puissances alliées et associées s'étaient expressément réservé tous les droits et avantages dérivant des capitulations; mais l'article 28 du Traité de paix de Lausanne contient au contraire la disposition suivante : « Les Hautes Parties contractantes « déclarent accepter, chacune en ce qui la concerne, l'aboli« tion complète des Capitulations en Turquie à tous les points « de vue. » Et, d'une manière correspondante, l'article 15 de la Convention relative à l'établissement et à la compétence judiciaire, annexée au traité de paix, dispose que « en toutes « matières, sous réserve de l'article 16, les questions de com« pétence judiciaire seront, dans les rapports entre la Turquie « et les autres puissances contractantes, réglées conformé« ment aux principes du droit international ». L'article 16 réserve la compétence des tribunaux nationaux en matière de statut personnel : en dehors de ce cas, la compétence judiciaire, dans les rapports entre la Turquie et les autres Parties contractantes, est régie par le droit international commun; ceci revient à dire que les étrangers en Turquie sont soumis aux tribunaux turcs dans les cas où ils pourraient, sans atteinte au droit international, être soumis aux tribunaux de n'importe quel autre pays. (Comp. l'arrêt n° 9, en date du 7 sept. 1927, de la Cour permanente de justice internationale : Affaire du *Lotus*, *Publications de la Cour*, série A, n° 10, spécialement p. 16 et s.)

(250) Des régimes analogues à celui qui était en vigueur en Turquie se sont introduits dans les pays asiatiques, au fur et à mesure que ces pays se sont ouverts à la pénétration européenne, mais non sans modifications plus ou moins profondes dues aux conditions spéciales de ces sociétés. Quelques-unes de celles-ci ont pu en peu de temps réclamer et obtenir la complète abolition de ce régime (Japon); d'autres l'ont déjà atténué très considérablement et le jour est proche pour elles où ce régime cessera complètement (Siam); d'autres enfin, profitant des circonstances favorables créées par les résultats de la guerre, cherchent à entrer aujoud'hui résolument dans la même voie (Chine).

B) En ce qui concerne le droit d'envoyer et de recevoir des consuls, on enseigne généralement que ce droit, à la différence du droit de légation active et passive, appartient *de plano* également aux Etats dépendants. Le caractère économico-administratif de ces organes peut certainement déterminer certaines différences; mais, ceci dit, il faut immédiatement ajouter qu'il est impossible d'établir des règles générales : soit qu'il s'agisse d'Etats dépendants, soit qu'il s'agisse d'Unions d'Etats, il faut toujours remonter aux rapports de dépendance dans le premier cas, ou bien au pacte d'union et aux accords qui le complètent dans le second cas. Ainsi, par exemple, les Etats membres de l'Empire allemand avant la guerre avaient le droit de recevoir des consuls étrangers et n'avaient pas celui d'en envoyer. La constitution actuelle du *Reich* allemand a retiré aux Etats membres même le droit de recevoir des consuls étrangers; le *Reich* seul les admet et leur confère l'*exequatur*. Dans l'union personnelle aujourd'hui éteinte entre la Suède et la Norvège, le droit de légation active et passive était

exercé collectivement; mais cependant, à un certain moment, la Norvège a prétendu exercer à part le droit d'envoyer et de recevoir des consuls. Les Dominions britanniques ne nomment pas de consuls; ils ont cependant à l'étranger des agents commerciaux propres qui ont le caractère officiel et figurent sur les listes du *Foreign Office* : les consuls étrangers sont admis
251) par le Secrétaire d'Etat pour les Affaires étrangères de S. M. britannique; l'autorité de chaque Dominion était jusqu'ici consultée pour la nomination des consuls élus (V. *infra*), mais des dispositions récentes prévoient que toute demande d'un gouvernement étranger pour l'admission d'un consul devant déployer son activité dans un Dominion, sera transmise au Gouvernement dudit Dominion et, si celui-ci n'y fait pas opposition, la concession de l'*exequatur* par S. M. britannique sera contresignée par un ministre du Dominion.

C) On distingue deux catégories de consuls : les consuls envoyés (*consules missi*) et les consuls élus (*consules electi*), ou agents locaux, comme les appelle la loi consulaire italienne. Les uns et les autres ont le caractère officiel et exercent, en règle, les mêmes fonctions; mais les premiers sont des fonctionnaires de carrière envoyés *ad hoc* dans le lieu où ils doivent exercer leurs fonctions (d'où le nom de *consules missi*); ils reçoivent un traitement et il leur est défendu, en général, d'exercer une autre profession. Les seconds sont choisis parmi les personnes résidant dans le lieu où ils exercent leurs fonctions (d'où le nom de *consules electi*); de préférence, mais non pas nécessairement, ils sont choisis parmi les citoyens de l'Etat qui les nomme; ils n'ont pas de traitement et l'exercice d'autres professions ne leur est pas interdit. Certains Etats, comme la France et la Grande-Bretagne, ont presque exclusi-

vement des consuls de carrière; la Suisse a seulement des consuls choisis; la plupart des Etats nomment des consuls de carrière et des consuls élus suivant leurs moyens financiers et suivant l'importance des divers consulats.

En raison spécialement du fait que les consuls élus peuvent être des citoyens de l'Etat où ils exercent leurs fonctions, les divers droits et privilèges stipulés par les traités consulaires concernent généralement les consuls de la première catégorie (*consules missi*); et c'est en cela que réside l'importance de la distinction pour le droit international. D'autres distinctions ne sont pas internationalement pertinentes : celles faites par les diverses lois consulaires (par exemple la loi consulaire ita-
(252) lienne du 28 janv. 1866, art. 4 et s.) ont des raisons et emportent des effets purement intérieurs quant à la carrière, au traitement, etc.

D) La nomination du consul est un acte intérieur : cette nomination constitue le rapport de service entre le fonctionnaire et l'Etat.

La certification de la qualité de consul a lieu par le moyen de la notification de la nomination, faite par la voie diplomatique et accompagnée de la demande de l'*exequatur*. La concession de l'*exequatur* implique l'acceptation du consul de la part de l'Etat qui le reçoit et l'autorisation pour lui d'exercer ses fonctions avec les droits et privilèges qui en résultent. Suivant les dispositions en vigueur en Italie (Décrets royaux du 3 déc. 1854 et du 12 mai 1861) l'*exequatur* est accordé par le gouvernement du Roi sur la proposition du ministre des Affaires étrangères, lorsque la nomination émane directement du chef de l'Etat étranger : dans les autres cas, l'*exequatur* est accordé par le ministre des Affaires étrangères.

Quand les fonctions du consul cessent parce que sa nomination se trouve révoquée pour une raison quelconque (avancement et envoi à un autre poste, démission, etc.), avis de cette révocation est donné officiellement au gouvernement de l'Etat où le consul exerce ses fonctions. Au contraire, il n'y a pas de notification spéciale quand la cessation a lieu par retrait de l'*exequatur*, soit que l'*exequatur* soit retiré à cause de la conduite du consul ou pour des motifs politiques; il n'y a pas davantage de notification quand la cessation résulte *ipso jure* de la survenance de la guerre entre les deux Etats ou de l'extinction de l'un ou de l'autre de ces Etats. (La cessation ne résulte pas d'un simple changement dans la personne du chef de l'Etat ni non plus, d'une manière nécessaire, de la rupture des relations diplomatiques.)

E) Le droit international impute à l'Etat tous les actes accomplis par le consul dans le déploiement de son activité. Pour déterminer quelle est cette activité, aussi bien à l'égard
(253) des personnes envers lesquelles elle s'exerce (citoyens, éventuellement protégés, dans des cas spéciaux sujets d'Etats tiers), qu'en ce qui concerne le territoire où elle s'exerce (ce que l'on appelle le district consulaire), ou en ce qui concerne son contenu (fonctions commerciales, d'assistance, de police, d'état civil, notariales, judiciaires, etc.) il faut avoir égard aux conventions et aux usages : il faut également tenir compte, pour des effets d'ordre intérieur surtout, des lois consulaires des divers Etats. Les actes étrangers à l'activité propre du consul, laquelle consiste dans l'exercice d'activités étatiques en territoire étranger, ne sont pas imputables à l'Etat; mais il est sans importance pour le droit international que le consul ait ou non respecté les règles de compétence de droit public interne et les instructions de l'Etat qui l'a nommé.

5) Agents et commissaires.

On désigne en général sous ce nom divers organes des relations entre Etats qui n'ont pas la qualification et l'accréditement des agents diplomatiques et qui n'entrent pas non plus dans la catégorie des consuls : le concept est plus négatif que positif; il comprend des organes qui ne figurent pas dans les deux catégories précédentes, bien qu'ils exercent des activités qui ne sont pas dissemblables, particulièrement de celles des agents diplomatiques.

Il n'y a pas de distinction nette entre les agents et les commissaires : ordinairement, l'agent a une fonction stable, tandis que le commissaire est chargé d'une affaire isolée; les agents, par exemple, tiennent lieu de véritables envoyés diplomatiques et en remplissent substantiellement les fonctions dans des cas où, pour des raisons politiques, ou économiques, ou autres, il paraît opportun de ne pas envoyer un agent diplomatique; on nomme des commissaires pour procéder à la préparation d'un traité, à une délimitation de frontières, pour prendre part à une conférence, etc.

La certification de la qualité de ces personnes se fait d'une
(254) manière variable suivant la mission dont elles sont chargées. Pour les agents qui tiennent lieu d'envoyés diplomatiques, ils ont, en règle, un accréditement officiel, mais sans la réception solennelle. La nomination d'un commissaire est notifiée officiellement par les voies diplomatiques et le commissaire est muni de documents attestant la nature et le but de sa mission.

Le droit international impute à l'Etat les actes accomplis par ces organes, dans la mesure où ils se comportent comme investis de la qualité et de la fonction officiellement certifiées,

quelle que soit ensuite la valeur desdits actes au regard du droit interne de l'Etat qui les a nommés.

Ne rentrent pas dans cette catégorie et ne sont pas, juridiquement parlant, organes de relations internationales : *a*) les agents d'organisations politiques non reconnues; *b*) les agents secrets dans le véritable sens du mot, c'est-à-dire les agents dont la qualité n'a pas été portée à la connaissance de l'Etat où ils exercent leurs fonctions (agents de police, informateurs, etc.) : il ne faut pas confondre ces agents avec ceux que l'on appelle *envoyés confidentiels* ou *négociateurs secrets :* ces derniers en effet sont accrédités officiellement, bien que l'accréditement ne soit pas rendu public par les formalités propres de l'accréditement diplomatique : ceux-ci sont de véritables agents au sens sus-exposé.

6) Combattants légitimes.

Il y a des organes de l'Etat pour l'usage de la force dans les relations internationales : ce sont les combattants réguliers. La certification de leur qualité a lieu par un signe distinctif fixe et reconnaissable à distance (uniforme) dont l'Etat doit les munir (Règlement annexe à la Convention IV de La Haye du 18 oct. 1907, art. 1er).

Le droit international impute à l'Etat les actes de violence de guerre accomplis par eux, que ces actes soient ou non conformes aux règles du droit international de la guerre; mais
(255) l'Etat a le devoir de prohiber et de punir tout acte qui constitue une transgression de ces règles. La punissabilité des actes accomplis contrairement au droit de la guerre par des combattants réguliers qui tombent ultérieurement au pouvoir

de l'ennemi; la valeur libératoire de l'obéissance à des ordres supérieurs; les applications du principe *nullum crimen sine lege;* la valeur que, à cet égard, on peut attribuer aux lois du pays occupé en ce qui concerne l'armée d'invasion, etc., sont des questions vivement controversées et rendues assez complexes par l'enchevêtrement de principes de droit international et de droit pénal : l'exposé de ces questions trouvera sa place dans la partie relative au droit de la guerre. L'imputation à l'Etat n'a pas lieu et par suite les actes de violence sont illicites et punissables, sauf exceptions particulières (par exemple art. 2 du Règlement annexe à la Convention de La Haye; navires de commerce armés), s'ils sont accomplis par des individus qui n'ont pas la qualité de combattants légitimes.

7) Commandants militaires en temps de guerre.

Les commandants militaires en temps de guerre sont des organes des Etats belligérants pour la passation de conventions militaires : armistices, trêves, capitulations, etc. Il ne semble pas qu'il y ait de règle fixe et générale pour leur légitimation; chaque partie est libre de considérer comme suffisante ou non la légitimation de l'autre; mais une fois que la convention a été passée sans réserves, cette convention est *de plano* obligatoire. Il n'y a pas besoin de ratification. Les négociations sont en général conduites au moyen de *parlementaires*, protégés par des normes spéciales du droit international. La légitimation des parlementaires a lieu d'abord au moyen de signes extérieurs établis par les usages de la guerre (Règlement de La Haye, art. 23), puis au moyen des documents dont ces parlementaires doivent être munis.

(256) § 3. — ***Organes collectifs.***

BIBLIOGRAPHIE. — G. JELLINEK, *Die Lehre von den Staatenverbindungen*, Vienne, 1882, p. 158 et s.; F. MEILI, *Die internationalen Unionen*, Leipzig, 1889; G. MOYNIER, *Les bureaux internationaux des Unions universelles*, Genève-Paris, 1892; P. KAZANSKI, *Les premiers éléments de l'organisation universelle*, dans la « *Rev. de dr. int. et de lég. comp.* », vol. XXIX, 1897, p. 238 et s.; le même, *Théorie de l'administration internationale*, dans « *Rev. gén. de dr. int. pub.* », vol. IX, 1902, p. 353 et s.; D DONATI, *I trattati internazionali nel diritto costituzionale*, vol. I, Turin, 1906, p. 407-430; B. VON TOLL, *Die internationalen Bureaux der allgemeinen völkerrechtlichen Verwaltungsvereine*, Tübingen, 1910; F. VON LISZT, *Das Wesen des völkerrechtlichen Staatenverbandes und der internationale Prisenhof*, dans la « *Festgabe der Berliner juristischen Fakultät für* O. GIERKE », Breslau, 1910; P. S. REINSCH, *Public international Unions, their work and organization*, Boston, 1911; D. ANZILOTTI, *Gli organi comuni nelle società di Stati*, dans la « *Riv. di dir. int.* », vol. VIII, 1914, p. 156 et s.; G. SALVIOLI, *La natura giuridica della Corte internazionale delle Prede*, Modena, 1914, p. 21-29; le même, *Studi sui caratteri dell'ordinamento giuridico internazionale*, dans la « *Riv. di dir. intern.* », vol. XIV, 1921-22, p. 20 et s.; A. C. JEMOLO, *La Commissione delle Riparazioni*, *ibid.* vol. XIII, 1919-20, p. 433 et s.; U. BORSI, *Il rapporto d'impiego nella Società delle nazioni*, dans la « *Riv. di dir. intern.* », vol. XV, 1923, p. 261 et s., 425 et s.; K. STRUPP, *Internationale Verwaltungsgemeinschaften*, dans le « *Wörterbuch des Völkerrechts* », vol. I; A. VERDROSS, *Die Verfassung der Völkerrechtsgemeinschaft*, précité, p. 75 et s.

(257) *A*) CONCEPTION ET CARACTÈRE. — On a déjà dit que sont organes collectifs ceux qui sont institués par plusieurs Etats ensemble et dont la déclaration de volonté est rapportée par le droit international à une collectivité de sujets et, comme telle, rendue la présupposition de conséquences juridiques déterminées.

L'institution d'organes collectifs présuppose un accord entre Etats et ne peut pas être pleinement comprise d'une façon exacte sinon en fonction de l'accord lui-même. Les normes relatives à chacun des organes dont il s'agit seront donc exposées lorsque nous nous occuperons des divers rapports interna-

tionaux auxquels ces organes se réfèrent; ici, nous nous bornons à quelques principes de caractère général qui trouveront leur développement et leur application aux places convenables.

De même que les organes individuels, les organes collectifs peuvent eux aussi être ou simples — comme le chef d'Etat dans l'Union réelle, les agents diplomatiques d'une Confédération — ou complexes : pour des raisons faciles à comprendre ce second cas est le plus fréquent. C'est avant tout par rapport aux organes collectifs complexes que se présente le problème de la différence entre organes collectifs et réunion d'organes d'Etats divers.

Il y a réunion d'organes, et non pas un seul organe collectif, lorsque les déclarations de volonté juridiquement pertinentes sont celles des individus-organes pris isolément; en d'autres termes, quand les normes juridiques internationales considèrent ces déclarations distinctement et en font l'imputation distinctement à chacun des sujets. La réunion, temporaire ou permanente, de plusieurs organes sert alors seulement à préparer et à rendre possibles des déclarations de volontés distinctes mais concordantes, dans la mesure où une corrélation donnée de volontés distinctes est la présupposition des effets juridiques qu'il s'agit de produire. A l'inverse, dans l'organe collectif, la déclaration de volonté juridiquement pertinente est une : cela veut dire que les normes juridiques internationales considèrent une déclaration seule et à cette déclaration seule attribuent un
(258) caractère de pertinence pour tous les sujets : si l'organe est un corps ou un collège, ce ne sont point les déclarations des membres qui le composent qui sont juridiquement pertinentes, mais la délibération, dûment prise, du collège comme tel.

Dans une conférence internationale ayant pour objet la conclusion d'un traité se manifeste d'une façon typique le cas

d'une réunion d'organes d'Etats divers : la conférence vise seulement à préparer des déclarations finales de volontés concordantes, susceptibles d'être rapportées distinctement à chacun des Etats qui y ont participé, et de chacune desquelles, en relation avec les autres déclarations, peuvent dériver des conséquences juridiques : il n'est pas besoin d'ajouter que les déclarations de volontés dont il s'agit ou bien seront de contenus identiques, ou bien ne présenteront pas un contenu identique, tout en ayant par quelque façon une correspondance entre elles.

Si au contraire nous prenons la délibération prévue dans le second alinéa du paragraphe 1er du Pacte de la Société des Nations (admission de nouveaux membres), ou la délibération prévue dans l'alinéa 2 de l'article 4 (approbation de l'augmentation du nombre des membres du conseil de la Société des Nations), ou dans l'alinéa 4 de l'article 16 (exclusion d'un membre de la Société), nous voyons immédiatement que le fait juridiquement pertinent dans tous ces cas est la résolution du corps, Assemblée ou Conseil, comme tel et parce que tel, c'est-à-dire une déclaration de volonté unique, tandis que sont irrelevantes les déclarations de volonté des membres individuels qui ont concouru à former cette déclaration unique.

Il est bien entendu que l'unité de la déclaration de volonté est entendue ici dans un sens purement juridique et non pas dans un sens sociologique; c'est-à-dire qu'elle signifie exclusivement la manière dans laquelle les normes considèrent le fait auquel elles rattachent les conséquences données. Les délibérations de la majorité de l'Assemblée et celles du Conseil sont obligatoires pour les membres dissidents ou non représentés en vertu des normes que ces membres ont acceptées eux-mêmes; mais cela n'empêche pas que le fait juridiquement per-

tinent soit ce qu'il est; parce que, avant tout, c'est proprement
(259) grâce à ces normes qu'il devient possible de rattacher à la déclaration de volonté des effets dont elle ne serait pas susceptible autrement. On ne doit pas oublier que les déclarations de volonté sont pour les juristes de simples faits qui acquièrent la pertinence parce que l'ordre juridique y rattache la naissance de droits et d'obligations : ce qui importe c'est donc la manière dont le fait est considéré par l'ordre juridique; or. dans notre cas, l'ordre juridique de la Société prend précisément en considération les délibérations des deux collèges comme telles et en fait la présupposition de droits et de devoirs de tous les membres de la société. C'est en ce sens, et en ce sens seulement, qu'il est question ici d'organes collectifs.

Il dérive de ce qui vient d'être dit que, pour déterminer si, dans un cas donné, nous sommes en présence d'une réunion d'organes de plusieurs Etats ou d'un organe collectif. il est nécessaire d'interpréter les normes qui concernent ce cas. Il peut y avoir des cas douteux et il y en a certainement, précisément parce que ce sont des questions d'interprétation et parce qu'il n'est pas du tout exclu que le droit obtienne un effet donné tantôt par le procédé de l'organe collectif, tantôt par le procédé d'une réunion d'organes. Il s'agit, en dernière analyse, de moyens techniques dont on se sert pour mieux embrasser la corrélation entre certains faits et l'ordre juridique; il est naturel, par suite, que l'on recoure suivant les cas à celui qui semble le mieux correspondre au but.

B) Procédés de constitution des organes collectifs. — Bien que la constitution d'organes collectifs ait toujours sa base et sa discipline dans des accords internationaux, elle requiert généralement le développement d'activités étatiques plus ou

moins liées à des normes de droit interne : le droit international impose aux Etats de faire une chose qui est nécessaire pour la constitution d'un organe donné; l'action de l'Etat se déroule ensuite suivant les normes propres à cet ordre juridi-
(260) que. Ces normes, comme telles, n'ont pas de pertinence pour le droit international; ce qui est pertinent, c'est-à-dire ce qui est susceptible d'être internationalement apprécié, c'est l'action déployée par l'Etat. Ici également, cependant, il peut arriver que le droit international, expressément ou tacitement, renvoie à des normes internes; par exemple en exigeant que l'individu à désigner comme membre d'un organe complexe ait ou non certaines qualifications déterminables sur la base d'un ordre juridique donné : que ce soit un fonctionnaire d'un ordre ou d'un degré déterminé, qu'il soit revêtu de certains titres académiques, qu'il se trouve ou ne se trouve pas dans un rapport de service avec des entités publiques, etc.

Les procédés mis en œuvre par le droit international pour la constitution d'organes collectifs diffèrent notablement entre eux.

a) Un des plus importants, et le plus généralement usité quand il s'agit d'organes complexes, consiste dans la désignation des membres du corps ou du collège de la part des Etats individuels : tantôt par tous les Etats associés (*Pacte de la Société des Nations*, art. 3; *Traité de Versailles*, partie XIII, « *Travail* », art. 389, al. 1, et dispositions correspondantes des autres traités de paix), tantôt par quelques-uns seulement (*Pacte de la Société des Nations*, art. 4; *Traité de Versailles*, partie VIII, section 1, annexe 2, § 2; partie XIII, art. 393); tantôt en nombre égal pour chacun des Etats (*Pacte de la Société des Nations*, art. 3; *Traité de Versailles*, art. 389); tantôt en nombre inégal pour chacun des Etats (*Traité de Versailles*,

art. 340, 341, 347, 355). Le cas de désignation des membres de la part de tous les Etats, en nombre égal pour chacun, est celui qui se rapproche le plus de la simple réunion d'organes d'Etats divers : il s'en distingue toutefois en ce que la déclaration de volonté juridiquement pertinente, c'est-à-dire envisagée par les normes juridiques, est la délibération du corps comme tel; et ceci non seulement si le fonctionnement de l'organe est fondé sur la prépondérance de la majorité, de quelque façon qu'elle soit calculée, mais encore si pour la validité de la délibération l'unanimité est requise, soit en général, soit dans certains cas (*Pacte de la Société des Nations*, art. 5).

A moins que le droit international n'en dispose différem-
(261) ment, par exemple en requérant dans les personnes à désigner certaines qualifications déterminées (*Convention de la Haye du* 19 *octobre* 1907 *sur le règlement pacifique des conflits internationaux*, art. 44, al. 1), ou en imposant aux Etats une procédure déterminée pour la désignation (*Traité de Versailles*, partie XIII, « *Travail* », art. 389, al. 3), le pouvoir discrétionnaire de choix de chacun des Etats est illimité et ne peut faire l'objet de recours. Le rapport entre l'individu et l'Etat, présupposé par le droit international, est attesté par le document officiel qui contient ou notifie la désignation : la régularité formelle de ce document, généralement certifiée par le collège lui-même, légitime définitivement la personne en cette qualité donnée; c'est seulement dans des cas exceptionnels, et en relation avec des normes préexistantes, qu'un recours est admis quant à la qualité de la personne et quant au mode dans lequel la désignation a été faite (*Traité de Versailles*, art. 389, al. 7). Les normes internes qui établissent comment la désignation doit être faite n'ont pas de pertinence internationale; n'ont pas davantage de pertinence internatio-

nale les normes qui, éventuellement, établissent les critères suivant lesquels la personne désignée doit exercer la fonction ou qui en règlent d'une façon quelconque l'exercice.

Les effets de l'absence de la désignation de membres du corps dont il s'agit de la part de l'un ou de l'autre des Etats, ou les effets du retard dans cette désignation sont déterminés en interprétant les normes qui règlent la constitution de l'organe, à moins que le cas n'ait déjà été prévu expressément par ces normes (par exemple art. 304, litt. *a*, al. 3, et art. 340, 341, 347, 355, al. dernier du *Traité de Versailles*) ; il s'agit, en d'autres termes, de rechercher si les parties contractantes ont eu en vue une constitution précise de l'organe, de telle façon que, à défaut de cette constitution, fasse défaut l'organe lui-même et que par suite disparaissent les droits et les devoirs qui ont pour condition l'existence de cet organe; ou, au contraire, si les parties contractantes ont voulu simplement accorder à tout Etat la faculté de concourir à la formation de l'organe collectif; ou même seulement si elles ont considéré le concours de tous les Etats comme non essentiel pour l'existence légale de l'organe.

En tout cas, le consentement des Etats intéressés couvre et
(262) assainit les défauts de constitution des organes collectifs : c'est probablement sur ce principe que reposent l'existence légale et le fonctionnement valable des divers organes institués par les traités de paix, nonobstant l'absence de participation des Etats-Unis d'Amérique. Des considérations analogues valent pour le cas où un Etat cesse de désigner le membre ou les membres de l'organe collectif : question qui généralement se confond avec celle du droit de se retirer de l'union à laquelle se réfère l'organe (V. par exemple *Traité de Versailles*, partie VIII, annexe 2, § 2 *in fine*). La faculté de l'Etat de révo-

quer la désignation faite et de substituer une personne différente peut être exclue ou être réglée par des normes internationales (*Convention de la Haye du 18 octobre 1907 pour le règlement pacifique des conflits internationaux*, art. 44, al. 6); en l'absence de réglementation, et c'est le cas ordinaire, cette faculté n'est susceptible ni de limitations ni de recours.

b) Parfois les normes internationales établissent que la désignation de l'organe collectif ou de tel ou tel membre de l'organe sera faite d'accord par les Etats intéressés (*Convention de La Haye pour le règlement pacifique des conflits internationaux*, art. 45; *Traité de Versailles*, art. 304, al. 1, et dispositions correspondantes des autres traités de paix). Dans ce cas, au point de vue du droit international, la désignation est un accord sur l'objet dont il s'agit, tandis qu'au point de vue du droit interne, elle comporte, suivant les cas, des nominations distinctes et successives de la même personne ou bien au contraire un acte simultané, c'est-à-dire plusieurs nominations distinctes en la forme mais réunies dans un acte unique au point de vue matériel. Un exemple particulier d'institution d'un organe collectif par l'accord direct des Etats intéressés est celui de la désignation du premier Secrétaire général de la Société des Nations, qui forme l'objet de l'annexe II au Pacte : cette procédure exceptionnelle a été certainement suggérée par la nécessité de rendre possible la constitution de fait du secrétariat, avant même que, par l'entrée en vigueur du Traité de paix conformément aux dispositions finales de ce
(263) Traité, la Société des Nations eût une existence juridique et que ses organes principaux commençassent à fonctionner.

Quand la désignation de l'organe ou de tel ou tel membre de l'organe doit être faite d'accord entre deux ou plusieurs Etats, généralement on prévoit le cas fréquent où l'accord ne

pourrait pas se réaliser et l'on fixe d'autres dispositions pour cette éventualité : la plupart du temps on prévoit la désignation par d'autres Etats, organes ou même personnes privées (*Convention de la Haye du 18 octobre 1907 pour le règlement pacifique des conflits internationaux*, art. 45, al. 2 et s.; *Traité de Versailles*, art. 304, al. 2, et dispositions correspondantes des autres traités de paix).

En l'absence de normes qui en disposent différemment, si la désignation est faite d'accord par deux ou plusieurs Etats, la révocation requiert également l'accord des mêmes Etats. Pour l'appréciation de la révocation du point de vue du droit international et du point de vue du droit interne valent les observations déjà faites à propos de la désignation.

Les normes qui règlent le rapport d'engagement doivent être déterminées par rapport à chaque cas particulier : ces normes peuvent être celles d'un ordre juridique déterminé, par exemple celles qui sont en vigueur au lieu où l'organe a son siège ou exerce normalement ses fonctions; ou bien ce peuvent être des normes spéciales, résultant d'un accord exprès ou tacite, direct ou indirect, des Etats qui ont constitué l'organe.

c) Lorsqu'existent déjà des organes collectifs, l'accord des Etats tendant à la désignation d'organes nouveaux ou de fonctionnaires, se manifeste souvent par l'attribution de la compétence nécessaire aux organes existant. Les nominations ou désignations faites par l'organe collectif dans l'exercice de cette compétence sont rapportables à chacun des Etats particuliers et ne diffèrent par suite pas substantiellement des nominations faites par ces Etats par la voie d'actes distincts et successifs, ou bien par un acte simultané tel que la désignation de la part d'une réunion d'organes.

Pour des raisons diverses ce procédé est largement employé (264) dans les accords internationaux. On peut dire que c'est le système normal pour la nomination des fonctionnaires au service d'un organe collectif déterminé (*Pacte de la Société des Nations*, art. 6; *Traité de Versailles*, partie VIII, section 1, annexe 2, § 7; partie XIII , art. 394-395); mais ce procédé peut être employé également pour la constitution d'un nouvel organe d'importance primaire, comme la Cour permanente de justice internationale nous en offre un exemple : les membres de cette Cour sont élus, au moyen de votations indépendantes, par le Conseil et par l'Assemblée de la Société des Nations (*Statut de la Cour*, art. 8).

Dans ces cas également valent les règles exposées à propos de la désignation de la part des Etats particuliers en ce qui concerne : le pouvoir discrétionnaire de choix; la pertinence éventuelle de normes internes dont le droit international se réclame (par exemple, *Statut de la Cour permanente de justice internationale*, art. 2, « *personnes qui réunissent les conditions requises pour l'exercice, dans leurs pays respectifs, des plus hautes fonctions judiciaires* »); l'absence de pertinence au point de vue international du rapport interne qui se constitue entre l'individu organe et chacun des Etats; l'absence de pertinence des normes internes qui, éventuellemnt, prescrivent de quelle façon la fonction doit être exercée, et ainsi de suite. La faculté de révocation doit être considérée comme appartenant à l'organe compétent pour la nomination, sauf naturellement dispositions contraires, comme un exemple nous en est offert par l'article 18 du statut de la Cour permanente de justice internationale.

d) Ces divers procédés peuvent également se combiner entre eux : par exemple, désignation directe de certains membres

et désignation d'accord de certains autres (*Traité de Versailles*, art. 304, al. 1); désignation directe de certains membres et désignation des autres membres par un organe collectif (*Traité de Versailles*, part. X, sect. 6, annexe, § 5; part. XIII, art. 393); désignation d'accord d'un organe et complètement ultérieur de l'Office au moyen de nominations faites par l'organe lui-même ou par d'autres organes (*Pacte de la Société des Nations*, art. 6, relatif au premier secrétaire général).

265) *e*) Quelquefois, c'est un Etat qui est chargé de l'institution de l'organe : généralement l'Etat sur le territoire duquel l'organe aura son siège.

Ce procédé a été mis en œuvre spécialement pour la constitution des bureaux de caractère plus étroitement technique ou chargés de missions n'allant pas beaucoup au delà du rassemblement et de la distribution d'informations sur une matière donnée. Ainsi, l'article 27 du règlement d'exécution de la Convention pour la création de l'Union postale universelle, conclue à Berne, le 9 octobre 1874, et maintenue, sur ce point, sans modifications notables par les Conventions successives de Washington, 1897, de Rome, 1906, et de Madrid, 1920, charge l'Administration supérieure des postes de la Confédération suisse d'organiser le Bureau central de l'Union dont il est parlé à l'article 15 de la Convention. L'article 77 du Règlement annexé à la Convention télégraphique de Pétersbourg du 10-22 juillet 1875 désigne l'Administration supérieure des télégraphes de la Confédération suisse pour organiser le Bureau central prévu à l'article 14 de la Convention. Des dispositions analogues sont contenues dans la Convention de Paris du 20 mars 1883 (revisée à Washington le 2 juin 1911) pour la protection de la propriété industrielle (art. 13 et Protocole de clôture n° 5); dans la Convention de Berne du 9 septembre

1886 (revisée à Berlin le 13 nov. 1908) pour la protection des œuvres littéraires et artistiques (art. 16 et Protocole de clôture n° 5) et dans celle, également, de Berne, du 14 octobre 1890, (modifiée en partie et complétée par les Accords du 20 sept. 1893, 16 juill. 1895, 16 juin 1898 et 19 sept. 1906) sur le transport des marchandises par chemin de fer (art. 57 et annexe II). La Convention de Bruxelles du 5 juillet 1890, pour la publication des tarif douaniers, a institué à Bruxelles un Office central pour traduire et publier lesdits tarifs : l'article 5 de cette Convention a chargé la Belgique de nommer le personnel nécessaire et de surveiller le fonctionnement régulier des services.

(266) Dans ces cas et dans d'autres encore, qu'il serait possible de citer, il semble qu'il y ait un véritable rapport international de mandat, ayant pour objet l'institution d'un organe collectif. D'autres fois cependant, — et la différence n'est pas toujours facile à saisir, — l'obligation assumée par l'Etat consiste plutôt dans la création d'organes propres, avec des fonctions déterminées, et investis du soin de réaliser des intérêts collectifs : organes qui peuvent généralement être placés en quelque façon sous la surveillance ou sous la dépendance d'organes collectifs. Ainsi les inspecteurs pour la navigation du Rhin, dont il est question à l'article 41 de la Convention de Mannheim du 17 octobre 1868, semblent des organes de chacun des Etats riverains, bien qu'ils soient institués par suite d'un accord international, et bien qu'ils dépendent de la Commission centrale (art. 45, lit. *a*), qui est un véritable organe collectif : on peut dire la même chose des tribunaux pour la navigation du Rhin (Convention précitée, art. 33 et s.), des sentences desquels on peut recourir devant ladite Commission (art. 45, lit. *c*), compétente pour juger en appel concurrem-

ment avec les tribunaux supérieurs de chacun des Etats intéressés (art. 37, al. 1, art. 38).

C) Normes pour le fonctionnement des organes collectifs. — Quand c'est un Etat donné qui est chargé de l'institution de l'organe collectif, c'est généralement à cet Etat qu'incombe également la détermination des normes suivant lesquelles l'organe devra fonctionner. Quand, au contraire, il s'agit d'organes complexes constitués au moyen de la désignation de chacun des membres par les divers Etats, ou bien au moyen de la désignation d'accord, soit directe, soit par l'intermédiaire d'un autre organe collectif, l'organe ainsi formé a, la plupart du temps, ce que l'on appelle le pouvoir d'auto-détermination, c'est-à-dire celui de déterminer la manière suivant laquelle il aura à exercer ses propres attributions. Parfois, ce pouvoir est conféré expressément (*Statut de la Cour permanente de justice internationale*, art. 30; *Traité de Versailles*, art. 403, au début); mais ce pouvoir doit être considéré comme
(267) accordé toutes les fois que le contraire ne résulte pas, et dans les limites où le contraire ne résulte pas des normes qui instituent l'organe.

La nature juridique de ces règlements, dont quelques-uns ont une grande importance, — il suffit de rappeler les règlements intérieurs du Conseil et de l'Assemblée de la Société des Nations et le règlement de procédure de la Cour permanente de justice internationale, — n'a pas été examinée par la doctrine. Il semble qu'il faille y voir une forme spéciale d'accord, obtenu au moyen de l'organe, au lieu d'être réalisé directement. Il s'agit donc toujours de normes conventionnelles, dont la valeur formelle n'est pas différente de celles de l'accord originaire d'institution auquel elles se rattachent. Ceci

n'empêche pas, naturellement, que leur modification ou leur abrogation ne puisse être liée, en vertu de l'accord même, à des présuppositions différentes de celles auxquelles sont liées la modification ou l'abrogation de cet accord. Ainsi le règlement de procédure de la Cour permanente de justice internationale, prévu par l'article 30 du statut annexé au Protocole de Genève du 16 décembre 1920, a, comme celui-ci, la valeur d'une convention internationale qui lie tous les Etats qui ont ratifié le Protocole; mais, par la volonté des mêmes Etats, ces normes peuvent être modifiées ou abrogées par la Cour, tandis que le Protocole ne pourrait être modifié ou abrogé que par un autre traité international, ratifié par tous les Etats qui ont ratifié le Protocole.

Des obligations diverses, que les accords qui instituent les organes collectifs imposent souvent aux Etats, tendent à assurer et à faciliter le fonctionnement de ces organes collectifs. Ces obligations sont, avant tout, relatives aux dépenses nécessaires pour le maintien de l'organe : en règle, tous les Etats y concourent dans une proportion déterminée (*Pacte de la Société des Nations*, art. 6, al. 5) ou susceptible d'être déterminée par d'autres organes (*Statut de la Cour permanente de justice internationale*, art. 33); c'est seulement à titre exceptionnel que les dépenses sont mises à la charge d'un Etat déterminé (*Traité de Versailles*, art. 240, al. 4). Parfois, les Etats
(268) assument l'obligation de donner suite aux demandes d'assistance faites par l'organe pour le meilleur exercice de ses fonctions (*Convention de La Haye, du 18 oct. 1907, pour le règlement pacifique des différends internationaux*, art. 75-76; *Statut de la Cour permanente de justice internationale*, art. 44); à accorder des immunités et des privilèges spéciaux aux personnes qui composent cet organe, en particulier les privilèges

diplomatiques (*Convention de La Haye*, précitée, art. 46, al. 4; *Pacte de la Société des Nations*, art. 7, al. 4 et 5; *Traité de Versailles*, art. 240, al. 3; *Statut de la Cour permanente de justice internationale*, art. 19); le cas échéant, aussi, à constituer en personne morale une institution créée par l'accord international (art. 3 du Règlement annexé à la *Convention de Paris du 20 mai 1875 pour l'unification et le perfectionnement du système métrique*); et ainsi de suite.

D) IMPUTATION ET EFFETS DES ACTES DES ORGANES COLLECTIFS. — On a déjà dit comment des actes accomplis par des organes collectifs sont susceptibles d'être rapportés à tous les Etats de l'accord desquels dérive l'institution de l'organe. Ici comme toujours, le rapport qui peut être fait est, au point de vue des relations internationales, l'effet exclusif du droit international, et il existe si et dans la mesure où existent les conditions voulues par ce droit international. Parmi ces conditions, figure toujours celle qu'il s'agisse de l'un des actes envisagé par les normes, c'est-à-dire que l'organe ait agi dans la sphère de la compétence à lui assignée par ces normes; généralement, ne figure pas la condition que cette compétence soit reconnue par des normes internes des divers Etats.

En disant que les actes accomplis par l'organe collectif sont susceptibles d'être rapportés à tous les Etats qui ont constitué cet organe, on veut dire seulement que ces actes sont juridiquement relevants pour lesdits Etats, mais non que ces actes développent des effets, et moins encore des effets identiques pour tous ces Etats. En réalité, de la nature de l'acte et des principes mêmes qui règlent l'institution et le fonctionnement de l'organe, il peut résulter que l'acte produise des effets seule-
(269) ment pour l'un ou pour l'autre desdits Etats, ou également

que les effets que le droit international y attache soient divers pour les divers sujets. Ainsi une décision de la Cour permanente de justice internationale n'est obligatoire que pour les parties en cause (*Statut*, art. 59); pour les autres Etats membres de la Société des Nations peuvent en dériver seulement les effets prévus par l'article 13, al. dernier du Pacte; au contraire, aucun effet n'en dérivera pour les Etats qui, tout en ayant adhéré au Protocole, ne seraient pas membres de la Société des Nations.

Quant à la valeur et aux effets des actes accomplis par des organes collectifs, la règle générale est que ce sont ceux, et ceux seulement, qui sont établis par des normes juridiques. Mais, à ce propos, il convient d'émettre quelques considérations et de faire quelques distinctions.

Il peut arriver que l'acte n'ait de pertinence juridique que dans le droit international, — par exemple la stipulation d'un traité par le chef de l'Etat dans une Union réelle, l'admission d'un nouveau membre dans la Société des Nations; — il peut arriver, à l'inverse, que l'acte soit doué de pertinence juridique également du point de vue du droit interne, puisque, nous le savons, rien n'empêche que plusieurs ordres juridiques attachent des effets à un même fait. En ce qui concerne notre cas, cette proposition est vraie spécialement quand l'activité voulue par l'accord international est une activité qui doit se développer dans le domaine de l'organisation interne de l'Etat et que les sujets intéressés conviennent de la développer, en tout ou en partie, au moyen d'un organe approprié créé par eux. L'activité de cet organe, qui, au point de vue du droit international, est simplement la réalisation de la volonté exprimée dans l'accord, sera, au point de vue du droit interne, suivant les cas, une activité législative, administrative ou juri-

dictionnelle, ou même une activité de droit privé (vente ou louage de choses, contrats de fourniture, etc.).

(270) Cette pertinence juridique simple ou multiple est donc entendue en ce sens qu'un même fait matériel, l'acte de l'organe, est considéré comme la présupposition d'effets juridiques déterminés et par le droit international et par un ou plusieurs droits internes. Etant donné la distinction des ordres juridiques, cela est possible seulement dans la mesure où, dans chaque ordre juridique, sont en vigueur les normes qui attribuent à ce fait les effets dont il s'agit. L'unité matérielle de l'acte accompli par l'organe collectif et l'édiction, dans chaque Etat, de normes internes uniformes, par la publication, dans les formes constitutionnelles, du traité qui établit cet organe collectif, ont pour conséquence que l'acte est qualifié d'une manière identique et déploie des effets identiques dans chacun de ces ordres. Par cette procédure, l'organe dont il s'agit est assumé comme sien par chacun des ordres juridiques dont il s'agit; et, la valeur attribuée à ces actes étant identique, il paraît à qui le regarde d'un point de vue extérieur à chacun des ordres juridiques dont il s'agit, comme un organe d'activité interne commun à deux ou plusieurs Etats : en réalité, il y a autant d'organes qu'il y a d'ordres juridiques dans lesquels l'activité dont il s'agit présente une pertinence juridique. Ainsi les tribunaux arbitraux mixtes institués en conformité de l'article 304 du Traité de Versailles (et des dispositions correspondantes des autres traités de paix), dans la mesure où ils tranchent les différends entre particuliers ou entre ceux-ci et l'Etat, sont des tribunaux constitués dans l'un et dans l'autre de deux ordres juridiques distincts; mais leur composition étant identique dans chaque cas, identiques aussi les normes suivant lesquelles ils procèdent, assumées comme règles

propres dans chacun des deux Etats intéressés au moyen de la publication régulière du Traité, identique la valeur de leurs décisions, ces tribunaux apparaissent comme des tribunaux communs aux deux Etats, comme un organe unique vivant en même temps dans deux sphères juridiques distinctes.

E) Classification des organes collectifs. — Puisque toute activité des organes est pour le droit un fait, auquel le droit
(271) attache certaines conséquences, une distinction ou classification des organes devrait se fonder sur la diversité des conséquences que l'ordre juridique attache à leur activité. Et c'est à ce point de vue que peut se ramener la distinction commune entre organes législatifs, judiciaires et exécutifs, selon que l'effet propre normal de leurs actes est la naissance de normes juridiques, ou bien la solution, par voie d'autorité, d'un différend, ou bien la réalisation du droit.

La structure propre de l'ordre international, et spécialement le fait que les sujets du droit sont en même temps ceux qui établissent les normes, rendent cette distinction des effets passablement vague et incertaine. En tout cas, puisque même dans l'ordre juridique international il y a des faits auxquels se rattache de préférence la naissance de normes obligatoires de conduite, faits dans lesquels se concrétise plutôt la solution d'un différend donné et faits qui représentent simplement la réalisation d'accords préexistants, nous pouvons nous servir de cette distinction générale pour indiquer sommairement les catégories les plus importantes d'organes collectifs familiers aux relations internationales.

1) Il n'existe pas d'organes collectifs à l'activité desquels l'ordre juridique international rattache comme effet principal

propre la création de normes juridiques : l'organe législatif international n'est pas sorti, et ne semble pas destiné à sortir à bref délai du royaume de l'utopie. La stipulation des traités qui représente le procédé, pour ainsi dire normal, au moyen duquel s'opère la production de normes nouvelles, la modification ou l'extinction de normes existantes dans l'ordre juridique international, se produit par le moyen d'organes individuels. L'importance et la délicatesse extrême de ce procédé, au moyen duquel se concrétisent les limitations de la liberté des Etats, et les dispositions constitutionnelles en vigueur dans presque tous les pays, en vertu desquels le chef de l'Etat ne peut pas, au moins dans les cas considérés comme les plus
(272) graves, procéder à la passation des traités sans avoir obtenu le consentement d'autres organes, fournissent amplement la raison de cet état de choses et démontrent combien il est profondément enraciné dans la nature de la Société internationale. La préparation même du texte des traités, c'est-à-dire du projet définitif sur lequel devront ensuite tomber les déclarations de volonté (appelées *ratifications*) qui concrétisent la stipulation, se fait généralement dans des conférences, qui sont de simples réunions d'organes individuels dans le sens déjà expliqué.

La constitution de la Société des Nations n'a pas introduit d'innovation à cet égard. Nous avons déjà relevé combien il est erroné de voir dans les résolutions de l'Assemblée et du Conseil une source de normes juridiques. A part la fonction qu'ils peuvent déployer dans la solution d'un litige déterminé, et sauf peut-être le cas spécial prévu dans l'alinéa 8 de l'article 22, qui n'a pas eu d'application pratique, Assemblée et Conseil sont simplement des organes exécutifs : les délibérations de ces corps, auxquelles le Pacte attribue une valeur obli-

gatoire, sont des dispositions concrètes sur des objets déterminés et spécifiquement prévus par le Pacte lui-même : admission ou exclusion de membres; augmentation des membres permanents ou électifs du Conseil; changement du siège de la Société et quelques autres objets. En dehors de ces cas bien déterminés, l'Assemblée elle-même ne peut faire que des recommandations, même lorsqu'il s'agit de matières, comme celles indiquées à l'article 23, qui constituent des tâches spécifiquement assignées à la Société : le premier paragraphe de cet article dit expressément que l'action de la Société s'exerce « sous la réserve et en conformité des dispositions des conventions internationales actuellement existantes *ou qui seront ultérieurement conclues* », faisant allusion clairement ainsi à un procédé de formation juridique qui se développe extérieurement à la Société même. La constitution de la Cour permanente de justice internationale a eu lieu par le moyen d'un Proto-
(273) cole, c'est-à-dire d'un traité, encore qu'il eût été précédé d'une résolution unanime de l'Assemblée; et quant aux amendements au Pacte, dont il est question à l'article 26, rien ne permet de penser qu'ils puissent être introduits autrement que par la voie de traités, puisque la seule exception aux règles générales qu'il est possible de déduire dudit article 26 concerne les ratifications nécessaires pour que les amendements entrent en vigueur.

Les dispositions de l'article 405 du Traité de Versailles et les dispositions correspondantes des autres traités de paix, en vertu desquelles la Conférence générale du Travail peut adopter, à la majorité des deux tiers des votes des délégués présents, des *projets de convention* que les membres de l'Organisation du travail sont obligés de soumettre, dans un délai déterminé, aux autorités compétentes, suivant leurs constitu-

tions respectives, en vue d'une ratification éventuelle (al. 5), représentent une modification importante à la procédure usitée jusqu'ici pour la conclusion des traités en ce qu'elles mettent la délibération d'un organe collectif (Conférence générale du Travail) à la place de la conférence des plénipotentiaires (simple réunion d'organes individuels); mais on ne peut pas dire qu'elles dérogent aux principes en vigueur en matière de stipulation des traités, puisque les Etats restent pleinement libres de ratifier ou non, c'est-à-dire de conclure ou non le traité : le fait producteur de normes juridiques est constitué par l'échange ou par le dépôt des ratifications prévu à l'alinéa 7 de l'article 405, et non pas par la délibération de la Conférence mentionnée à l'alinéa 2.

L'absence d'organes collectifs, ayant pour fonction principale la production de normes juridiques internationales, comporte les limitations ci-après :

a) Quand la représentation de deux ou de plusieurs Etats dans les rapports internationaux est dévolue à un seul organe, simple ou complexe, celui-ci concourt à la conclusion des traités en représentation de tous les Etats dont il s'agit. Tel est le cas pour le Chef de l'Etat dans l'union réelle, et, éventuellement, pour la Diète, dans une confédération : la décla-
(274) ration de la volonté de conclure, faite par celui-là ou celle-ci, est rapportée par le droit international à tous les Etats qui se trouvent unis par ce lien d'association.

b) En excluant l'existence actuelle d'organes collectifs à l'activité desquels le droit international rattache comme fonction propre *principale* la production de normes juridiques, on n'entend pas exclure la possibilité que cette production ait lieu en tant qu'effet accessoire ou accidentel : on a déjà eu l'occasion de mentionner à ce propos les règlements internes

de certains organes collectifs complexes; ajoutons encore que le pouvoir réglementaire attribué à certaines commissions fluviales (V. le Traité de Berlin du 13 juill. 1878, art. 55, et l'art. 7 du Traité de Londres du 10 mars 1883, sur la réglementation de la navigation du Bas-Danube, ainsi que le Règlement annexé audit Traité), ou à certaines commissions sanitaires (V. Convention de Paris du 3 déc. 1903, relative aux mesures contre la peste, le choléra et la fièvre jaune, art. 164 et 165), ou à d'autres commissions, implique parfois une véritable édiction de normes internationales par le moyen de l'organe collectif, tandis que, d'autres fois, il s'agit de normes internes édictées pour chaque Etat par ce que l'on appelle l'organe commun.

c) Enfin et avant tout, il convient de noter que, dans notre domaine, sensiblement plus que dans le droit interne, la solution d'un litige, au moyen du jugement d'un organe collectif, peut être une véritable création de normes ne différant en rien de celle qui a lieu quand le conflit d'intérêt se résout au moyen de la conclusion d'un traité. Etant donné que les sujets de l'ordre juridique international sont en même temps ceux qui établissent les normes qui le composent, il dépend, en règle, de leur volonté que la décision de l'organe soit la simple certification du droit en vigueur, en ce qui concerne le différend dont il s'agit, ou soit plutôt l'établissement de normes nouvelles.

2) Plus importants sont les organes collectifs dont la
(275) fonction principale se rattache à la solution de différends internationaux. Le mouvement pacifiste, si remarquable dans le dernier quart du siècle écoulé et dans les années du xx[e] siècle qui ont précédé la guerre mondiale, a vu, avec un sens discu-

table de la réalité, dans ces organes, l'instrument le plus efficace pour éviter les conflits armés entre les peuples, et s'est efforcé de favoriser de toutes manières leur création, obtenant des résultats non négligeables, bien que d'importance plus limitée qu'on ne voulait le faire croire.

Une première distinction se présente d'elle-même entre les organes qui ont pour seule mission de faciliter l'accord direct des parties et ceux à la déclaration de volonté desquels le droit attribue la valeur d'un règlement obligatoire du différend.

a) Rentrent dans la première catégorie : les « Commissions d'enquête » prévues dans la Convention de la Haye du 18 octobre 1907 pour le règlement pacifique des conflits internationaux (art. 9-36); celles constituées par les Traités Bryan, ainsi appelés du nom du secrétaire d'Etat des Etats-Unis d'Amérique qui en prit l'initiative (Cfr. *Riv. di dir. intern.*, 1915, p. 270 et s.); les « Commissions de conciliation » recommandées par la résolution de l'Assemblée de la Société des Nations du 22 septembre 1922; le Conseil et l'Assemblée de la Société des Nations, dans la mesure où ils déploient une activité tendant au règlement de différends, et ainsi de suite.

En ce qui concerne la solution du différend, l'activité de ces organes est, à parler rigoureusement, dépourvue de pertinence juridique : ce qui a une valeur juridique, c'est seulement l'accord qui en résulte, presque toujours une transaction, accord par lequel les parties contractantes se reconnaissent ou s'attribuent des droits et des devoirs réciproques.

Toutefois, indépendamment de la solution du litige, le droit international impose parfois des limitations à la liberté des parties contendantes, en ce qui concerne l'activité de ces
(276) organes, ou même attribue à cette activité des effets juridiques

déterminés. Ainsi, par exemple, au premier point de vue, les Traités Bryan et le Pacte de la Société des Nations établissent le devoir de ne pas recourir aux armes jusqu'à ce que la Commission ou le Conseil aient fait leur enquête et leur rapport (d'ailleurs, dans un délai maximum fixé à l'avance), ou également pendant un certain temps à compter de la présentation du rapport (Pacte, art. 12). Au second point de vue, la disposition de l'article 15, al. 6, du Pacte est particulièrement remarquable : aux termes de cette disposition, si le rapport du Conseil est adopté à l'unanimité, les votes des représentants des parties ne comptant pas dans le calcul de cette unanimité, les membres de la Société ne peuvent pas faire la guerre à l'Etat qui se conforme aux conclusions dudit rapport : ce rapport ne peut pas être qualifié d'obligatoire pour les parties contendantes et ne résout pas le différend; mais, tout en laissant le différend ouvert, il a pour effet d'obliger les membres de la Société de s'abstenir de recourir aux armes contre tout Etat qui se conforme aux conclusions du rapport.

b) Les organes de la seconde catégorie sont les tribunaux arbitraux internationaux; cette expression étant prise dans l'acception large d'organes dont la solution qu'ils donnent du différend a un caractère juridiquement obligatoire pour les parties.

A un point de vue abstrait, on peut distinguer suivant que leur fonctionnement se manifeste dans une certification définitive et irrévocable du droit en vigueur dans l'espèce dont il s'agit, ou bien, au contraire, dans une détermination de la manière dont les parties doivent se comporter, indépendamment de celle qui serait la réalisation du droit dans le cas controversé : dans la première hypothèse, les tribunaux arbitraux internationaux se rapprochent des organes juridic-

tionnels internes, et leur activité est une activité de réalisation juridique; dans la seconde hypothèse, ils sont plutôt des organes de production de normes juridiques. Le fait que les parties, dans les jugements arbitraux internationaux, sont en même temps les constituants et les sujets de l'ordre juri-
(277) dique, les législateurs et les sujets, explique cette double fonction de ces organes et la met dans sa véritable lumière par rapport à la distinction que l'on a coutume de faire communément dans le droit interne entre l'*arbiter* et l'*arbitrator*.

En réalité cependant, la distinction a une valeur à peu près exclusivement théorique. On peut certainement indiquer des cas dans lesquels l'organe a été investi expressément et consciemment de la mission de formuler des règles juridiques (V. par exemple la sentence arbitrale du 20 mars-2 avril 1901, entre la Turquie et la Grèce, dans la *Revue de droit international et de législation comparée*, 2e série, vol. IV, 1902), et d'autres, sensiblement plus nombreux, dans lesquels la mission donnée à l'arbitre était simplement celle de certifier et de définir le droit dans l'espèce à lui soumise; mais il y a également beaucoup de cas dans lesquels les deux fonctions se sont pénétrées mutuellement et ont été mêlées dans le même jugement arbitral avec l'assentiment exprès ou tacite des parties. Il est certain, de toute façon, que, même après l'institution de la Cour permanente de justice internationale, on ne peut pas dire qu'à cette double fonction possible correspondent des organes distincts. Si, en effet, d'un côté, les tribunaux arbitraux peuvent fonctionner, et ont souvent fonctionné, de par la volonté des parties, comme des organes destinés à dire le droit, d'un autre côté l'article 38 de la Cour permet à celle-ci de statuer *ex æquo et bono*, si les parties sont d'accord,

et ainsi d'adopter un règlement du différend qui peut aller bien au delà de la simple certification du droit en vigueur.

Plus importante est la distinction entre les organes constitués occasionnellement et permanents. Les tribunaux arbitraux ont été jusqu'ici des organes occasionnels, c'est-à-dire constitués en vue d'un différend donné, même si cette constitution avait lieu par application et en conformité de normes préétablies. La formation de l'organe, lorsqu'il ne s'agit pas d'un arbitre unique désigné de commun accord, a lieu généralement au moyen d'un système mixte : désignation de certains membres (la plupart du temps un ou deux) par chacun
(278) des deux Etats en litige; le président du tribunal arbitral est désigné d'accord; si l'accord n'est pas possible, on prévoit parfois d'autres modes de désignation (par les arbitres déjà désignés, ou par un Etat tiers, ou par le tirage au sort entre plusieurs noms proposés, etc.).

La « Cour permanente d'arbitrage », instituée par la première Conférence de la paix (1899) et maintenue sans changement notable par la seconde (1907), n'a pas changé cet état de choses. Cette Cour, malgré son nom, n'est en effet qu'une longue liste de noms de personnes désignées par les différents Gouvernements, au nombre maximum de quatre par Gouvernement, comme particulièrement qualifiées pour assumer les fonctions d'arbitres internationaux; parmi ces personnes, au moment voulu, les parties en litige peuvent choisir les trois ou cinq arbitres qui constitueront le tribunal chargé de résoudre leur différend. L'organe est donc le tribunal constitué dans chaque cas particulier, et non pas la Cour comme telle, qui se réduit à peu près à un simple nom.

La Conférence de 1907 a tenté de constituer à côté de la Cour permanente d'arbitrage une « Cour permanente de jus-

tice arbitrale », qui aurait dû être composée d'un nombre limité de juges fixes, pourvus d'un traitement et prêts à répondre à l'invitation des Etats qui auraient voulu leur soumettre un litige. C'était le passage du système des arbitres occasionnels, choisis par les parties, au collège arbitral préconstitué et fixe, qui aurait dû rendre plus facile et économique le recours à l'arbitrage et, en même temps, grâce à la permanence des juges, permettre la formation graduelle d'une jurisprudence capable de développer le droit international. L'accord sur l'idée fut unanime; mais un désaccord irréductible se manifesta entre les grands et les petits Etats lorsqu'il s'agit de déterminer la composition de la Cour : les grands Etats prétendaient y être toujours représentés; les petits Etats considéraient comme incompatible avec le principe fondamental de l'égalité de droits cette prétention à la représentation
(279) permanente, tandis que les autres n'auraient participé à la formation de la Cour que par roulement.

Le problème, insoluble en 1907, a pu être résolu plus tard, grâce à l'organisation de la Société des Nations. Le 13 décembre 1920, l'Assemblée a approuvé à l'unanimité, avec quelques amendements apportés par elle, le projet de statut de la « Cour permanente de justice internationale », préparé par le Conseil, aux termes de l'article 14 du Pacte, et, eu égard aux termes particuliers dudit article 14 (... soumettre *aux Membres* de la Société), a chargé le Conseil de le soumettre aux membres pour adoption sous la forme d'un protocole dûment ratifié. Le protocole de signature, dont le statut constitue une annexe, a été ouvert à Genève le 16 décembre 1920; il a été signé par tous, ou presque tous les membres de la Société (52) et il a été ratifié par la plus grande partie (41 à la date du 30 août 1928). La base juridique de la Cour est donc

constituée moins par la résolution de l'Assemblée que par un véritable traité international, non modifiable sans le consentement de tous les Etats qui ont ratifié le protocole ou qui y ont adhéré.

La Cour permanente de justice internationale ne remplace pas la Cour permanente d'arbitrage : elle prend place à côté d'elle. Elle se compose de onze juges titulaires, et quatre suppléants, élus par votations séparées de l'Assemblée et du Conseil de la Société des Nations sur des listes de candidats présentés par les groupes nationaux de la Cour permanente d'arbitrage, ou bien, là où ces groupes n'existent pas, par des groupes nationaux désignés à cet effet par leurs Gouvernements dans les mêmes conditions que celles stipulées par l'article 44 de la Convention du 18 octobre 1907 pour les membres de la Cour d'arbitrage. La première élection des juges a eu lieu en septembre 1921, et la Cour a commencé à fonctionner au mois de janvier suivant. L'exposé des normes qui régissent la constitution et le fonctionnement de la Cour et l'examen des questions délicates relatives à la nature de ce nouvel organe seront examinées plus utilement ailleurs.

(280) 3) Les plus nombreux des organes collectifs sont ceux que nous qualifions ici comme *organes exécutifs*, en ce sens que leur activité tend à exécuter des tâches déterminées par un accord international et à exécuter ainsi la volonté exprimée dans cet accord. Au sens large, les organes dont il a été question d'abord peuvent aussi être considérés comme constitués pour réaliser la volonté exprimée dans l'accord, qui, dans ce cas, est une volonté tendant à obtenir la solution pacifique d'un litige ou de tous les litiges en général : la différence réside en ce que l'activité des organes dont nous parlons maintenant

ne se développe pas en rapport avec des différends internationaux. Ici aussi, naturellement, la fonction exécutive, dans le sens qui vient d'être expliqué, est considérée seulement comme la fonction propre et normale de ces organes; mais il n'est pas exclu que leur activité puisse être consacrée d'une façon accessoire à la production de normes juridiques ou à la solution de différends en liaison avec la sphère spéciale de leur tâche : ce cas est assez fréquent et important pour certaines catégories d'organes exécutifs comme les Commissions fluviales.

Entrent dans cette catégorie, dans la mesure où ils ne sont pas plutôt des organes pour la solution de litiges internationaux : l'Assemblée et le Conseil de la Société des Nations; le Secrétariat permanent; les commissions prévues aux articles 9 et 22 du Pacte; un certain nombre d'autres organes constitués pour les fins assignées à la Société par l'article 23. Y rentrent les organes de l'Organisation permanente du travail mentionnés à l'article 388 du Traité de Versailles, à savoir, la Conférence générale des membres, ainsi que le Bureau international du Travail et le Conseil d'administration, et, en outre, les commissions d'enquête prévues à l'article 412; rentrent dans cette catégorie de nombreuses commissions instituées par les traités de paix ou en conformité de ceux-ci, comme les commissions pour l'administration temporaire de certains territoires (par exemple, la Commission de Gouvernement du Bassin de la Sarre, annexe aux art. 45-50 du Traité
(281) de Versailles, chap. 2, et la Haute-Commission interalliée des territoires rhénans occupés à titre de garantie), la Commission des réparations, etc.

A un point de vue général, les organes exécutifs peuvent se diviser en deux catégories : les *organes collégiaux* ou commissions et les *organes bureaucratiques* ou offices.

I) Des groupes assez bien déterminés de la première catégorie sont les suivants :

a) LES COMMISSIONS FLUVIALES, instituées pour faciliter, réglementer et surveiller la navigation sur certains fleuves internationaux. Tels sont :

α) Les *Commissions du Danube*. Le Traité de Paris de 1856, en ouvrant le Danube à la libre navigation de tous les Etats, prévoyait la création de deux Commissions : la « *Commission européenne du Danube* », composée d'un délégué de chacun des Etats ci-après : Autriche, France, Grande-Bretagne, Prusse (puis Allemagne), Russie, Sardaigne (puis Italie), Turquie, et la « *Commission riveraine* », composée d'un délégué pour chacun des Etats riverains. Dans la conception du Traité de 1856 la tâche de la Commission européenne, limitée au Bas-Danube, était essentiellement temporaire et se référait avant tout à l'exécution de certains travaux depuis Isaktcha jusqu'à la mer; au bout de deux années, la Commission riveraine aurait dû prendre sa place. Mais, en fait, la Commission européenne fut toujours prorogée et l'Acte de navigation des bouches du Danube du 2 novembre 1856, le Traité de Londres du 13 mars 1871, le Traité de Berlin du 13 juillet 1878, l'Acte additionnel à l'Acte de navigation des bouches du Danube du 28 mai 1881 et le Traité de Londres du 10 mars 1883 lui assignèrent des tâches et une compétence territoriale de plus en plus étendues, alors que la Commission riveraine ne fut jamais constituée.

L'article 346 du Traité de Versailles (et les articles correspondants des autres traités de paix) dispose que la Commission européenne du Danube exercera à nouveau les pouvoirs qu'elle avait avant la guerre; mais, provisoirement, elle sera
(282) composée seulement des représentants de la Grande-Bretagne,

de la France, de l'Italie et de la Roumanie. L'article 347 institue une autre Commission, la Commission internationale, composée de deux représentants des Etats allemands riverains, d'un représentant de chacun des autres Etats riverains et d'un représentant de chacun des Etats non riverains représentés à la Commission européenne. La compétence de cette Commission concerne le moyen Danube ou Danube fluvial, à partir du point où cesse la compétence de la Commission européenne jusqu'à Ulm (art. 347, al. 1, et 331, al. 1).

La Convention de Paris du 23 juillet 1921, établissant le statut définitif du Danube, prévoit et réglemente, dans l'article 4, la possibilité que de nouveaux membres soient ajoutés à la Commission européenne. Quant aux attributions de cette Commission, la Convention se borne, dans l'article 5, à dire que la Commission exerce les pouvoirs qu'elle avait antérieurement à la guerre, et, dans l'article 6, que la compétence de la Commission européenne s'étend, dans les mêmes conditions que par le passé et sans aucune modification à ses limites actuelles, sur le Danube maritime, c'est-à-dire depuis les embouchures du fleuve jusqu'au point où commence la compétence de la Commission internationale. Les attributions de la Commission internationale sont déterminées dans le chapitre 3, relatif à ce que l'on appelle le Danube fluvial.

La Commission européenne exerce ses fonctions en complète indépendance de l'autorité territoriale : ces fonctions sont d'ordre législatif (édiction de règlements de navigation), d'ordre judiciaire (compétence pénale en matière de contraventions aux règlements de navigation), et d'ordre exécutif (décision et exécution de travaux, dragage, pilotage, police, etc.). Les attributions de la Commission européenne sont les mêmes sur tout le Danube maritime : elles ne sont pas exclues

de zones territorialement définies et correspondant à des zones de port, la Commission étant toujours compétente en ce qui concerne la navigation dans les ports, c'est-à-dire le mouvement des navires en tant que partie de leur voyage, et devant exercer même dans les ports la surveillance inhérente à l'obligation d'assurer la liberté de la navigation et le traitement égal de tous les pavillons (Comp. *Cour permanente de justice internationale*, avis n° 14, 8 déc. 1927; *Publications de la Cour*, série B, n° 14, 1927). La Commission internationale a des compétences plus restreintes (en faveur de l'autorité territoriale), mais analogues.

β) La *Commission centrale du Rhin*. Cette Commission a été instituée par l' « Acte de Navigation du Rhin » revisé en 1868 (convention de Mannheim); elle se composait de délégués de chacun des Etats riverains — Hesse, Bade, Bavière, France et Pays-Bas — et exerçait des fonctions réglementaires, administratives et même judiciaires, jouant le rôle de tribunal d'appel à l'égard des sentences des « tribunaux pour la navigation du Rhin » (*supra*, p. 294 et s.).

(283) L'article 354 du Traité de Versailles a maintenu l'existence de la Commission avec les attributions qu'elle avait antérieurement; mais elle en a transféré le siège de Mannheim à Strasbourg et elle en a changé la composition : aux termes dudit article 354 elle est composée de deux délégués des Pays-Bas (nombre porté par la suite à 3), deux délégués de la Suisse, quatre délégués des Etats allemands riverains, quatre délégués de la France (qui en outre nomme le président), deux délégués de la Grande-Bretagne, deux délégués de l'Italie et deux délégués de la Belgique. La Commission délibère à la majorité et chaque Etat a un nombre de voix égal à celui des représentants que lui sont accordés.

γ) La *Commission de l'Elbe*, instituée par l'article 340 du Traité de Versailles, et

δ) La *Commission de l'Oder*, instituée par l'article 341 du même Traité, ont une composition et un fonctionnement analogues à ceux de la Commission du Rhin, sauf, naturellement, des différences dans les Etats qui nomment les délégués et dans le nombre des délégués de chaque Etat.

Le Statut de l'Elbe a été fixé par la Convention du 22 février 1922 et par l'Acte additionnel du 27 janvier 1923. Aux termes de l'article 2 de la Convention, la Commission doit : veiller au maintien de la liberté de navigation, à la conservation et à l'amélioration de la voie navigable; se prononcer sur les réclamations auxquelles donne lieu l'application de la Convention ou des règlements qui en dérivent; constater que les tarifs appliqués correspondent aux stipulations de la Convention; juger les recours portés devant elle en appel et, d'une manière générale, exercer les attributions résultant de la Convention. Les articles 4 et suivants de l'Acte additionnel règlent minutieusement les fonctions judiciaires de la Commission en qualité de juridiction d'appel des sentences des tribunaux territoriaux de première instance.

Les *Commissions du Congo et du Niger*, prévues par l'Acte général de Berlin du 26 février 1885, ne paraissent pas avoir
284) jamais été constituées, et les dispositions y relatives ne sont pas reproduites dans la Convention de Saint-Germain du 10 septembre 1919, qui, dans les rapports entre les parties contractantes, a remplacé ledit Acte de Berlin (art. 13).

b) Les commissions sanitaires, instituées pour édicter, diriger et surveiller l'application de mesures tendant à empêcher l'introduction et la diffusion des épidémies. Telles sont :

α) Le *Conseil international de santé de Bucarest*, institué par l'Acte de Galatz du 28 mai 1881 pour exercer la surveillance sanitaire aux bouches du Danube.

β) Le *Conseil sanitaire maritime et quarantenaire* d'Alexandrie en Egypte, réorganisation (1881) de l'ancienne *Intendance générale sanitaire*, visé et réglementé par diverses conventions internationales sanitaires, et spécialement par celle de Venise de 1892. Il a pour objet l'application des mesures établies dans les conventions internationales appropriées et tendant à prévenir l'introduction en Europe, par la mer Rouge et le canal de Suez, de maladies épidémiques, spécialement du choléra et de la peste. Il comprenait 18 membres : 4 égyptiens et 14 étrangers. En vertu de l'alinéa final de l'article 152 du Traité de Versailles, l'Allemagne a renoncé à toute participation au Conseil sanitaire maritime et quarantenaire d'Egypte et a consenti au transfert aux autorités égyptiennes des pouvoirs de ce Conseil; il en a été de même pour l'Autriche en vertu du Traité de Saint-Germain (art. 107, al. final). L'article 117 du Traité de paix de Lausanne reconnaît l'existence de ce Conseil et lui assure une représentation dans la Commission de coordination sanitaire des pèlerinages mentionnée ci-après.

γ) La *Commission de coordination sanitaire des pèlerinages*, prévue aux articles 117 et 118 du Traité de Lausanne, a pour objet la surveillance sanitaire des pèlerinages à Jérusalem et au Hedjaz. Le Traité n'en fixe pas la composition, mais assure une représentation aux services sanitaires turcs et au Conseil sanitaire maritime et quarantenaire d'Egypte.

(285) Le *Conseil supérieur de santé de Constantinople* a été institué originairement par la Turquie, qui a appelé à en faire partie des délégués des principales puissances européennes.

Sa constitution et son fonctionnement ont été ensuite reconnus et réglementés par des conventions internationales, dont la dernière en date est celle de Paris du 3 décembre 1903 (art. 165 et s.). Aux termes de cette Convention le Conseil se composait de 17 membres, dont 4 ottomans, et les autres nommés par les Puissances européennes, les Etats-Unis d'Amérique et la Perse. De même que le Conseil sanitaire maritime et quarantenaire d'Egypte (qui, d'ailleurs, en était à l'origine une dépendance), il avait pour mission principale l'application des mesures destinées à prévenir l'introduction et la diffusion des maladies épidémiques. Le Traité de Sèvres, en supprimant ce Conseil, en transférait les attributions à la Commission des Détroits; l'article 114 du Traité de Lausanne a maintenu la suppression de ce Conseil, mais a ajouté que l'administration turque est chargée de l'organisation sanitaire des côtes et des frontières de la Turquie.

c) Les commissions financières, instituées pour surveiller l'administration des Etats obérés dans l'intérêt des créanciers ou garants étrangers, sont actuellement dans un état d'incertitude et de transformation probable. Comme exemples notables, actuels ou passés, on peut citer :

α) Le *Conseil d'administration de la Dette publique ottomane*, institué en 1878 : l'article 56 du Traité de paix de Lausanne dispose que le Conseil d'administration de la Dette publique ottomane ne comprendra plus de délégués des porteurs allemands, autrichiens et hongrois; mais le Conseil est maintenu, et les clauses financières du Traité déterminent ses diverses attributions (art. 46 et s.).

β) La *Commission de la Dette publique égyptienne*, qui fut instituée en 1880, et dont la compétence fut étendue en 1885, lorsque les six grandes Puissances assumèrent la garantie des

(286) emprunts égyptiens : par l'article 151 du Traité de Versailles, l'Allemagne a déclaré consentir à l'abrogation ou aux modifications, jugées désirables par le Gouvernement égyptien, du décret khédivial du 28 novembre 1904, relatif à la Commission de la Dette publique égyptienne.

γ) La *Commission de la Dette publique hellénique*, dont l'institution remonte à l'article 2 des préliminaires de paix avec la Turquie du 18 septembre 1897 : dans l'intérêt des créanciers de la Grèce, il fut établi que certaines sources de revenus seraient affectées exclusivement au service des intérêts et placées sous le contrôle absolu d'une Commission composée des délégués des six grandes Puissances.

δ) Une Commission importante de ce genre, constituée récemment, est le *Comité de contrôle de l'Emprunt autrichien*. Le second des deux Protocoles de Genève du 4 octobre 1922 qui contenaient le plan financier de reconstruction de l'Autriche, sous l'égide de la Société des Nations, accordait au Gouvernement autrichien le droit d'émettre un emprunt de 650 millions de couronnes-or. Le service des annuités de cet emprunt est garanti, à concurrence d'un maximum de 84 p. 100 par l'Italie, la Grande-Bretagne, la France et la Tchécoslovaquie dans des proportions établies par des accords spéciaux des intéressés entre eux. Cette opération et tout le service ultérieur de l'emprunt se fait sous la direction et la surveillance d'un Comité de contrôle, composé des délégués des quatre Etats garants, dont chacun dispose de vingt voix : les Gouvernements qui accepteront de garantir le reste des annuités, non couvert par la garantie des quatre Gouvernements susdits, auront aussi la faculté de nommer chacun un délégué ou de s'entendre pour la nomination de délégués communs; chaque délégué aura une voix par chaque fraction de

1 p. 100 garantie par son Gouvernement. Le Comité de contrôle communique exclusivement avec le Commissaire général nommé par la Société des Nations pour présider à l'exécution
287) du plan de reconstruction financière de l'Autriche; il décide à la majorité absolue des votes des membres présents et, dans les cas les plus importants, à la majorité des deux tiers. Un régime analogue a été ultérieurement appliqué à la Hongrie (Protocole de Genève du 14 mars 1924).

La *Commission des réparations* présente une certaine analogie avec ce groupe. Elle a été instituée par les récents traités de paix avec la tâche principale : de déterminer le montant des indemnités dues par les Etats vaincus sur la base des règles établies par les traités; d'aviser aux moyens d'en obtenir le paiement et aux formes dans lesquelles le paiement doit être effectué; de recevoir ledit paiement et d'en opérer la répartition entre les créanciers. En vertu de l'Annexe 2 à la Section 1re de la partie VIII du Traité de Versailles, la Commission se compose des délégués des Etats-Unis d'Amérique, de la Grande-Bretagne, de la France, de l'Italie, du Japon, de la Belgique et de l'Etat serbe-croate-slovène; mais seuls les délégués des quatre premières Puissances prennent part à toutes les réunions. Les autres Traités de paix (Saint-Germain, art. 179; Trianon, art. 163; Neuilly-sur-Seine, art. 121) se reportent à la Commission créée par le Traité de Versailles, en modifiant sa composition dans la mesure exigée par les intérêts spéciaux auxquels elle doit pourvoir. En outre, les Puissances alliées et associées non représentées à la Commission ont le droit de nommer un assesseur avec voix consultative lorsque les créances et intérêts de ces Puissances sont examinés ou discutés. La Commission a son siège principal à Paris, mais elle peut aussi se réunir ailleurs; en ce qui

concerne la Bulgarie, il y a toutefois une Commission interalliée à Sofia, qui a pour tâche de faciliter l'exécution des obligations imposées à cet Etat. La Commission des réparations délibère à la majorité, sauf dans certaines questions spéciales où l'unanimité est requise (Cf. § 13 de l'Annexe 2 à la Section 1re de la partie VIII du Traité de Versailles); l'abstention est considérée comme un vote contraire à la proposition en discussion. Il faut noter la disposition du paragraphe 11 de l'Annexe précitée, en vertu de laquelle la Commission n'est liée par aucune législation ni par aucun code particulier, ni
(288) par aucune règle spéciale concernant l'instruction ou la procédure : « Elle sera, dit ce texte, guidée par la justice, l'équité et la bonne foi. » La Commission a un pouvoir étendu d'autodétermination : elle nomme et révoque ses fonctionnaires. Tout Etat peut se retirer de la Commission en observant une procédure déterminée : il n'y a pas de règle prévoyant la possibilité de substituer à l'action collective, dont la Commission est l'organe, une action individuelle de chacun des Etats intéressés; et les questions très nombreuses et variées qui se présentent sous ce point de vue se rattachent à de délicats problèmes d'interprétation, dont il n'est pas possible de s'occuper ici.

Les Accords de Londres des 9 et 16 août 1924, passés pour donner effet à ce que l'on appelle le *Plan Dawes*, ont élargi la Commission en y admettant un membre américain (les Etats-Unis, n'ayant pas ratifié le Traité de Versailles, s'étaient abstenus de participer à cet organe comme aux autres créés par ledit Traité); ces Accords de Londres ont modifié également les attributions de la Commission des réparations dans la mesure exigée par le nouveau système des paiements et des garanties; ils ont, en outre, prévu des juridictions arbitrales

diverses, auxquelles doit recourir également la Commission des réparations, pour les diverses catégories de différends auxquels peut donner lieu l'application desdits accords.

Avant d'abandonner le groupe des organes collectifs qui ont pour caractéristique de leur organisation la collégialité, nous devons faire mention encore de la *Commission internationale de navigation aérienne*, créée par la Convention de Paris du 13 octobre 1919, et de la *Commission des Détroits*, créée par la Convention de Lausanne du 24 juillet 1923, annexée au Traité de paix du même jour.

Suivant l'article 34 de la Convention de Paris, doit être constituée, avec le titre susindiqué, et sous l'autorité de la Société des Nations (Cf. art. 24, al. 1, du Pacte), une Com-
39) mission internationale permanente composée de deux représentants de chacun des Etats ci-après : Etats-Unis d'Amérique, France, Japon, Italie; d'un représentant de la Grande-Bretagne et d'un représentant pour chacun des Dominions britanniques et pour l'Inde; d'un représentant pour chacun des autres Etats contractants. Le système de votation est particulier et assez compliqué; il est destiné à assurer la prédominance des grandes Puissances : chacun des cinq premiers Etats (la Grande-Bretagne avec ses Dominions et avec l'Inde comptant, à cette fin, pour un seul Etat) aura le plus petit nombre entier de voix telles que, ce nombre étant multiplié par cinq, le résultat obtenu dépasse d'au moins une voix le total des voix de tous les autres Etats contractants; tous les Etats autres que les cinq premiers auront chacun une voix. La Commission a un pouvoir étendu d'auto-détermination : elle délibère à la majorité, mais parfois sont requises des majorités des trois quarts, et parfois des deux tiers du nombre total

absolu des voix, c'est-à-dire du total des voix qui pourraient être émises si tous les représentants des Etats étaient présents. Les attributions de la Convention sont énumérées dans son article 34, et résultent également de divers autres articles de la Convention. En général, on peut dire que la Convention est un organe de liaison entre les Etats contractants, un organe consultatif, et qui a surtout pour mission de maintenir les normes juridiques internationales au courant des progrès de la technique aéronautique : elle pourvoit à cet objet en adoptant elle-même, à la majorité des trois quarts, des amendements aux annexes de la Convention, et en proposant à la majorité des deux tiers, à l'acceptation de la part des Etats contractants, des modifications aux articles de la Convention, soit que la proposition vienne de l'un des Etats contractants, soit que la Commission elle-même en prenne l'initiative

L'article 10 de la Convention de Lausanne du 24 juillet 1923 prévoit l'institution, à Constantinople, d'une Commission internationale, qui prendra le nom de *Commission des Détroits*. Cette Commission est chargée de s'assurer que sont dûment observées les dispositions concernant le passage des bâtiments de guerre et aéronefs militaires, dispositions faisant l'objet
(290) des paragraphes 2, 3 et 4 de l'Annexe jointe à l'article 2 de la Convention.

Aux termes de l'article 1er, les « Détroits » comprennent les Dardanelles, la mer de Marmara et le Bosphore. La Commission des Détroits est présidée par le représentant de la Turquie et comprend des représentants de la France, de la Grande-Bretagne, du Japon, de l'Italie, de la Bulgarie, de la Grèce, de la Roumanie, de la Russie et de l'Etat serbe-croate-slovène, en tant que puissances signataires de la Convention et au fur et à mesure de la ratification de celle-ci par ces

Puissances; l'adhésion à la Convention comporte le droit d'avoir également un représentant dans la Commission pour les Etats-Unis d'Amérique ainsi que pour les Etats indépendants riverains de la mer Noire non mentionnés dans la précédente énumération. La Commission est placée sous le contrôle de la Société des Nations, à laquelle elle doit adresser chaque année un rapport et fournir tous renseignements utiles au point de vue du commerce et de la navigation.

II) Les Bureaux internationaux exercent leurs attributions au moyen d'une seule personne ou même de plusieurs personnes, qui cependant agissent isolément, bien que sous la dépendance hiérarchique l'une de l'autre : c'est par là surtout qu'ils se distinguent des groupes précédents, dans lesquels est prédominant le caractère de collégialité en ce sens que le concours simultané, et la plupart du temps égalitaire de plusieurs personnes, est nécessaire pour l'exercice de leurs fonctions. Les Bureaux internationaux, dans le sens qui vient d'être expliqué, à savoir des Offices bureaucratiques fondés sur le principe de la dépendance hiérarchique à l'exclusion de la collégialité, sont souvent constitués sous la dépendance et pour le service d'organes collectifs collégiaux : de ce genre sont le Secrétariat permanent de la Société des Nations, le Bureau international du Travail, etc. Mais quand on parle de *Bureaux internationaux* au sens strict, on entend désigner les bureaux de ce que l'on appelle les « Unions internationales administratives », associations d'Etats constituées pour la réalisation d'intérêts collectifs déterminés, qui rentrent dans
291) ce que l'on a coutume d'appeler l'*activité administrative* de l'Etat, associations généralement ouvertes et d'une durée longue ou indéfinie. Les attributions de ces Bureaux interna-

tionaux se limitent, en général, au rassemblement, à la conservation et à la publication de documents et de matériaux d'information; souvent s'y ajoute la faculté d'en donner des copies et des extraits en conformité des règlements y relatifs; leur travail est de même utilisé pour la préparation de revisions, éventuelles ou périodiques, de la convention d'union, pour donner des consultations, etc.

Les principaux Bureaux internationaux actuellement existants peuvent être groupés de la manière suivante :

a) Bureaux concernant des conventions ayant pour objet des moyens de communication et de transport :

α) Le « *Bureau international des administrations télégraphiques* ». L'Union télégraphique universelle a été constituée pour la première fois par la Convention de Paris du 17 mai 1865, mais le Bureau a été créé trois ans plus tard. La Convention de 1865 a été remplacée par celle de Pétersbourg des 10-22 juillet 1875. L'article 14 de cette Convention et les articles 81 et suivants du Règlement annexe (texte revisé à Londres le 10 juillet 1903) s'occupent du Bureau, déterminant son mode de constitution, ses attributions, la répartition des dépenses, etc. Le Bureau a pour organe le *Journal télégraphique*.

La Convention radiotélégraphique de Berlin du 3 novembre 1906 (remplacée par celle, peu différente, du 5 juillet 1912) charge (art. 13) le Bureau de l'Union télégraphique de s'acquitter des services analogues requis par la radiotélégraphie; disposition complétée par les articles 37 et 38 du Règlement. Aussi bien l'Union télégraphique que la Confédération suisse, sur le territoire de laquelle fonctionne le Bureau télégraphique, ont consenti à cette extension des attributions de l'Office, qui a été à cet effet divisé en deux sections.

292) β) Le « *Bureau international de l'Union postale universelle* » a été constitué à Berne, en 1875, en conformité de l'article 15 de la Convention de Berne du 9 octobre 1874 et de l'article 27 du Règlement d'exécution, qui contiennent des dispositions presque identiques à celles mentionnées plus haut relativement au Bureau de l'Union télégraphique : tous les deux sont, avant tout, des organes de liaison et d'information. La Convention de Paris du 1er juin 1878, qui a transformé l'ancienne « Union postale générale » en « Union postale universelle », a modifié d'une manière correspondante le titre de l'Office, en laissant pour le reste sans changement les précédentes dispositions. Il en a été de même, sauf légères modifications tendant à faciliter le fonctionnement du Bureau, pour les Conventions postales ultérieures de Vienne, 4 juillet 1891, de Washington, 15 juin 1897, de Rome, 26 mai 1906 et de Madrid, 30 novembre 1920. Parmi les attributions de l'Office figure également celle de donner des consultations sur des questions litigieuses à la requête des parties (art. 22 de la Convention en vigueur de Rome). L'Office publie un périodique mensuel, *L'Union postale*, rédigé en trois langues : français, allemand et anglais.

γ) L' « *Office central des transports internationaux* », qui a également son siège à Berne, a été constitué en vertu de l'article 57 de la Convention de Berne du 14 octobre 1890 relative au transport des marchandises par chemin de fer. Il a pour mission : de recevoir et de transmettre des communications et des informations de tous genres intéressant le service des transports internationaux; de prononcer, sur la demande des parties, des décisions dans les différends qui pourraient surgir entre les administrations ferroviaires; d'instruire les demandes de modifications de la Convention; de

faciliter les relations financières entre les différentes administrations. L'article 58 détermine les attributions de l'Office en ce qui concerne l'inscription ou la radiation des lignes de la liste de celles auxquelles s'applique la Convention. Une annexe spéciale à la Convention (annexe 2), — qui, par dis-
(293) position expresse du protocole de clôture, a la même valeur que la Convention, — charge le Conseil fédéral suisse de l'organisation et de la surveillance de l'Office et spécifie ensuite certaines attributions, règle la question des dépenses, etc. Les Conventions ultérieures du 20 septembre 1893, du 16 juillet 1895, du 16 juin 1898 et du 19 septembre 1906 n'ont pas modifié la constitution et les fonctions de l'Office.

b) Bureaux concernant des conventions ayant pour objet la protection d'intérêts déterminés, surtout économiques :

a) Le « *Bureau international des poids et mesures* » a été constitué à Paris en conformité de la Convention du 20 mai 1875 pour l'unification du système métrique. Le Bureau est placé sous la surveillance exclusive d'un « Comité international des poids et mesures », composé de quatorze membres appartenant tous à des Etats différents, élus par la Conférence suivant des règles fixées dans le Règlement annexé à la Convention. Le Comité, à son tour, agit sous l'autorité de la « Conférence générale des poids et mesures », formée de délégués de tous les Etats contractants et présidée de droit par le président en fonctions de l'Académie des sciences de France.

L'Office se compose d'un directeur, de deux adjoints et du nombre nécessaire d'employés subalternes : le directeur et les adjoints sont nommés au scrutin secret par le Comité, qui doit communiquer les nominations aux Etats contractants; les autres employés sont nommés par le directeur. L'Office est spécialement chargé de conserver le prototype international

de poids et de mesure et de contrôler les prototypes nationaux. Aux termes de l'article 3 du Règlement, le Gouvernement français s'est engagé à prendre, sur demande du Comité, les dispositions nécessaires pour faire reconnaître le Bureau comme établissement d'utilité publique. La Convention de Paris du 31 mars 1922 a augmenté le nombre des membres du Comité en le portant à dix-huit et a ajouté aux autres fonctions de l'Office celle de contrôler les unités de mesure électriques.

294) β) Le « *Bureau international de l'Union pour la protection de la propriété industrielle* ». L'Union a été constituée par la Convention de Paris du 20 mars 1883; elle a été ensuite complétée par divers actes additionnels et revisée par diverses conventions successives, dont la dernière signée à La Haye le 6 novembre 1925. L'article 13 de la Convention de 1883 prévoit la constitution, à Berne, d'un Bureau de l'Union placé sous la haute autorité et la surveillance du Gouvernement de la Confédération suisse; les dépenses du Bureau doivent être supportées, dans une certaine proportion, par tous les Etats contractants. Le numéro 5 du Protocole de clôture complète les dispositions de l'article 13 et fixe les attributions du Bureau, qui consistent spécialement à recueillir et à communiquer les informations, à préparer les travaux des conférences futures et à publier un périodique en langue française qui paraît mensuellement sous le titre *La Propriété industrielle*. Les dispositions ultérieures ont mieux réglé la répartition des dépenses de l'Office et ont étendu ses attributions, sans modifier par ailleurs sa nature et son organisation. Toute la matière est, à l'heure actuelle, contenue dans l'article 13 de la Convention de La Haye, qui, dans les rapports entre les Etats qui l'ont ratifiée, a pris la place de la Convention de 1883 et des Accords complémentaires de Madrid du 15 avril

1891 (concernant en partie les fonctions de l'Office), de Bruxelles, du 14 décembre 1900, et de Washington, du 2 juin 1911.

γ) Le « *Bureau international de l'Union pour la protection des œuvres littéraires et artistiques* » a été constitué à Berne en conformité de l'article 16 de la Convention de Berne du 9 septembre 1886, rédigé dans les mêmes termes que l'article 13 de la Convention pour la protection de la propriété industrielle. Le numéro 5 du Protocole de clôture dispose que l'organisation de l'Office sera fixée par un règlement que le Gouvernement de la Confédération suisse est chargé d'élabo-
(295) rer, et il ajoute quelques dispositions relatives aux attributions de l'Office (analogues à celles du Bureau précédent), à la langue et aux frais. La Convention de 1886 a été revisée à Berlin, le 13 novembre 1908, et a été complétée par un Protocole additionnel du 20 mars 1914 : les articles 21 à 23 de la nouvelle Convention contiennent toutes les dispositions relatives au Bureau de Berne, mieux coordonnées et précisées sur certains détails, mais sans modifications importantes. Le Bureau publie un périodique mensuel en français sous le titre : *Le droit d'auteur*.

δ) Le « *Bureau de l'Union internationale pour la publication des tarifs douaniers* ». L'Union a été constituée par la Convention de Bruxelles du 5 juillet 1890, dont l'article 3 établit la création, à Bruxelles, d'un Office international chargé de la traduction et de la publication de ces tarifs, ainsi que des dispositions législatives ou administratives qui viendraient à les modifier. Aux termes de l'article 5, le personnel de l'Office est nommé par le ministre des Affaires étrangères de Belgique, à qui incombe également de surveiller le fonctionnement régulier de l'institution. Des dispositions spéciales rè-

glent la répartition des frais (art. 9 à 11) et établissent l'obligation des Etats contractants de communiquer à l'Office les documents qui peuvent l'intéresser (art. 12). Un Règlement d'exécution annexé à la Convention prévoit la publication du « *Bulletin international des Douanes* », qui paraît en cinq langues.

ε) La Convention de Rome du 7 juin 1905 a créé l' « Institut international d'agriculture ». La Convention prévoit une « Assemblée générale » composée de représentants des Etats adhérents en nombre non déterminé et un « Comité permanent », qui représente le pouvoir exécutif et se compose d'un membre par chaque Etat adhérent, sauf le droit des Etats de désigner un même délégué, pourvu que le nombre total ne soit pas inférieur à quatorze. Les fonctions de l'institution sont, dans le domaine des industries agricoles, analogues à celles exercées dans d'autres domaines par certaines des unions
296) internationales dont nous avons parlé : recueillir, coordonner et publier les informations de nature technique ou économique intéressant l'agriculture et proposer des mesures pour la protection des intérêts agricoles et l'amélioration des conditions des agriculteurs. Pour accomplir cette œuvre de rassemblement, de coordination et de publication des informations, existe une organisation bureaucratique, un véritable *Office*, ne différant pas de ceux dont on a déjà parlé : ceci résulte également de l'article 8 de la Convention qui donne au comité le droit de nommer et de révoquer les fonctionnaires et les employés « *de son Office* ». Mais, en pratique, on parle souvent de l'Institut international d'agriculture pour indiquer l'Office, plutôt que pour désigner l'organisation internationale dans son ensemble; et cette terminologie incertaine et différente, sans aucune raison, de celle précédemment employée,

est souvent la cause d'équivoques et de difficultés que l'on pourrait éviter en reconnaissant qu'ici, également, il n'y a rien de plus ni de moins qu'une Union internationale comme toutes les autres, au service de laquelle a été institué un Bureau. La personnalité juridique de l'Institut dans le droit interne italien n'est pas un fait nouveau (V. ce qui a été dit plus haut pour l'Office international des poids et mesures) et ne change pas la nature des relations internationales créées par la Convention du 7 juin 1905.

c) En rapport avec les conventions sanitaires a été constitué l' « Office international d'hygiène ». L'article 181 de la Convention sanitaire internationale signée à Paris le 3 décembre 1903, en prenant acte des conclusions présentées par la commission nommée à cet effet (annexe 3) relativement à l'institution d'un Office international d'hygiène, donnait au Gouvernement français la charge de faire aux Etats, au moment opportun, par la voie diplomatique, les propositions nécessaires. En suite de quoi, le 9 décembre 1907, a été signé à Rome un Accord pour la création d'un Office international d'hygiène publique. L'Office a son siège à Paris et fonctionne sous l'autorité et le contrôle d'un Comité composé des délégués des Etats contractants. En annexe à la Convention figure
(297) un statut organique de l'Office. Ce dernier est indépendant du Gouvernement de l'Etat dans lequel il a son siège : il correspond directement avec les autorités sanitaires supérieures des divers pays et avec les conseils sanitaires (créés en vertu de conventions internationales). Il a pour objet principal de recueillir et de porter à la connaissance des Etats les faits et documents de caractère général qui intéressent la santé publique, et spécialement en ce qui concerne les maladies infectieuses, comme le choléra, la peste, la fièvre jaune,

ainsi que les mesures prises pour les combattre. Sa fonction d'information s'accomplit par la publication d'un bulletin mensuel. L'Office se compose d'un directeur et d'un secrétaire général nommés par le Comité, et du nombre nécessaire d'employés, nommés et révoqués par le directeur, qui en est responsable envers le Comité. Les frais sont supportés par les divers Etats dans la proportion déterminée par le statut organique. Le Gouvernement français s'engage, également dans ce cas, à prendre, sur la demande du Comité, les dispositions nécessaires pour faire reconnaître l'Office comme établissement d'utilité publique.

D'autres Offices internationaux, qui ont eu dans le passé une importance notable, ont désormais, au moins en fait, cessé d'exister. Nous faisons allusion spécialement à ceux qui ont été créés à Zanzibar et à Bruxelles pour la répression de la traite et du commerce des esclaves, en vertu de l'Acte général de Bruxelles du 2 juillet 1890. En effet, les trois Conventions signées à Saint-Germain-en-Laye le 10 septembre 1919, relatives, la première, à la revision de l'Acte de Berlin du 26 février 1885, la seconde, au régime des boissons alcooliques en Afrique, la troisième, à la surveillance du commerce des armes et des munitions, qui, dans les rapports entre les parties contractantes, abrogent aussi bien l'Acte de Berlin du 26 février 1885 que l'Acte de Bruxelles de 1890, ne mentionnent plus les Offices en question. Il est vrai que les anciens traités survivent dans les rapports entre les Etats qui ne sont pas parties aux conventions nouvelles ou qui ne les ont pas ratifiées; mais il s'agit d'une période transitoire, les nouvelles conventions
298) étant destinées certainement à remplacer intégralement les anciennes : de plus, il ne paraît pas, en fait, que ces Offices aient survécu à la guerre, ni qu'il y ait aucune probabilité

qu'on les rappelle temporairement à la vie. Au contraire, on prévoit la constitution prochaine d'autres bureaux : ainsi, par exemple, d'un Office central international ayant pour mission de recueillir et de conserver les documents de tous genres échangés entre les parties contractantes relativement à l'importation et à la fabrication des boissons alcooliques en Afrique, suivant l'article 7 de la seconde des Conventions précitées de Saint-Germain, ou d'un Office, analogue au précédent, chargé de recueillir et de conserver les documents de tous genres échangés entre les parties contractantes au sujet de la surveillance du commerce des armes et des munitions, en conformité de l'article 5 de la troisième Convention.

Il est inutile d'ajouter que l'énumération qui précède ne prétend pas du tout avoir un caractère exhaustif et épuiser la liste des bureaux existants. Il est par contre certain qu'il existe d'autres bureaux internationaux de moindre importance, desquels nous ne jugeons pas utile de faire mention pour le moment.

CHAPITRE III

LES FAITS JURIDIQUES

§ 1. — *Considérations générales.*

BIBLIOGRAPHIE. — Sur la théorie des faits juridiques : B. WINDSCHEID, *Pandekten* (trad. italienne de FADDA et BENSA), vol. I, § 68; A. THON, *Rechtsnorm und subjektives Recht*, Weimar, 1878, p. 71 et s.; C. FADDA, *Teoria del negozio giuridico* (*Lezioni*), Naples, 1909, p. 126 et s.; P. KLEIN, *Die Rechtshandlungen im engeren Sinne*, 1912, p. 7 et s.; T. PERASSI, *Introduzione alle scienze giuridiche*, Naples, 1922, p. 51 et s.
Sur les faits juridiques internationaux en général : C. GAREIS, § 22; F. VON LISZT, § 20, I; K. STRUPP, § 19; J. HATSCHEK, p. 122 et s.

Par fait juridique, on entend tout fait quelconque pris en considération par un ordre juridique pour y rattacher des effets déterminés, c'est-à-dire des droits et des obligations déterminés des sujets de cet ordre. Le caractère juridique d'un fait est donc relatif à un ordre juridique donné : un fait n'est pas juridique par lui-même, mais bien à raison de la relation dans laquelle il se trouve avec cet ordre donné.

De là il suit qu'un même fait matériel, pouvant être pris en considération dans deux ou plusieurs ordres juridiques distincts, peut constituer autant de faits juridiques divers qu'il y a d'ordres divers qui le prennent en considération. Ainsi le vol (Code pénal italien, art. 402) commis par un citoyen italien à l'étranger est pris en considération par l'ordre juridique italien pour y rattacher les conséquences prévues par l'article 5

(300) du Code pénal italien; mais le même fait sera certainement pris en considération également par l'ordre juridique du lieu où cet acte a été commis : il y a donc là deux faits juridiques distincts et un fait matériel unique.

Les conséquences juridiques, c'est-à-dire les droits et les obligations des personnes que concerne ce fait, ne sont pas un effet propre du fait comme tel, ce fait en étant purement et simplement la présupposition; ce sont l'effet des normes qui composent l'ordre juridique dont il s'agit. Il est par suite possible que deux ou plusieurs ordres juridiques rattachent à un seul et même fait matériel des effets divers ou antithétiques, de sorte que le fait prend dans chacun de ces ordres une qualification juridique différente ou opposée. Un mariage célébré entre sujets italiens dans un Etat étranger, en contravention aux articles 55 et suivants du Code civil italien, est un mariage dont on peut demander la nullité en Italie; mais il peut parfaitement arriver que ce mariage soit considéré comme valide dans l'Etat étranger où il a été célébré : la divulgation de secrets politiques ou militaires concernant la sécurité de l'Etat italien est un acte punissable dans l'ordre juridique italien (Code pénal, art. 107), tandis que ce sera un fait dépourvu de pertinence juridique dans l'ordre de l'Etat étranger au profit duquel la divulgation a eu lieu.

Un ordre juridique peut également prendre, comme présupposition d'effets déterminés, un fait dans la mesure où il a une certaine qualification ou dans la mesure où il produit certaines conséquences dans un autre ordre juridique, renvoyant ainsi aux normes de l'ordre étranger pour déterminer l'existence du fait considéré : ainsi, par exemple, la célébration du mariage dans les formes établies dans le pays étranger est la présupposition de la validité, c'est-à-dire des effets juridiques

de ce même mariage dans l'ordre italien (Code civil italien, art. 100, al. 1).

Ces principes généraux de la dogmatique juridique valent également dans notre domaine. Les normes qui composent l'ordre international font dépendre d'événements extrêmement divers la survenance d'effets juridiques déterminés. Ces événe-
(301) ments sont les *faits juridiques internationaux :* faits considérés par les normes juridiques internationales pour y rattacher la naissance ou l'extinction de droits et de devoirs déterminés des sujets. Rien n'empêche, et c'est un cas fréquent, que ces faits soient pris en considération également par un ou plusieurs ordres juridiques internes, pour y rattacher des effets propres aux ordres dont il s'agit; de cette façon, il existe des faits juridiques distincts, internationaux et internes, nonobstant l'unité du fait matériel : par exemple, le mariage est un fait juridique pour l'ordre interne, qui y rattache des droits et des devoirs pour des individus déterminés; il peut être également un fait juridique pour l'ordre international, dans la mesure où il en fait dépendre, par exemple, le devoir de l'Etat de permettre une forme donnée de célébration du mariage, d'en reconnaître la validité, d'appliquer certaines normes, et ainsi de suite (V. la Convention de la Haye du 12 juin 1902 pour régler les conflits de lois en matière de mariage).

Il peut également arriver que les normes internationales prennent en considération un fait dans la mesure où ce fait est revêtu, par un ordre juridique interne, d'une qualification déterminée; par exemple, les normes internationales prennent en considération un fait dans la mesure où il constitue un délit pour en faire dépendre l'obligation de l'extradition. Il peut également arriver que les normes internes prennent comme doué de pertinence juridique un fait qui a une qualification

déterminée en vertu de l'ordre international, et dans la mesure où il possède cette qualification; il se peut, par exemple, que les normes internes prennent l'existence de la guerre ou de la neutralité pour en faire découler des effets très variés de droit public ou privé.

La détermination de ce qu'est véritablement le fait auquel les normes rattachent certains effets est une question d'interprétation aussi bien que la détermination des effets juridiques qui en dépendent.

On a déjà dit que les faits juridiques internationaux sont extrêmement variés. En manière d'exemple, on peut mentionner les catégories ci-après :

(302) 1) Faits de la nature : ainsi les modifications du cours d'un fleuve servant de frontière entre deux Etats, la formation d'une île dans la mer territoriale, l'avance ou le retrait de la mer, la navigabilité d'un cours d'eau et sa communication avec la mer, la largeur d'entrée d'un golfe ou d'une baie, etc., sont des faits que les normes internationales prennent d'une façon différente en considération, en en faisant dépendre, par exemple, l'extension ou la restriction des limites de l'étendue de la puissance étatique, le droit de libre navigation, le droit de passage ou ses modalités, et ainsi de suite.

Dans cette catégorie, également, rentre l'écoulement du temps. Très nombreux sont les accords internationaux qui attribuent à l'écoulement du temps une valeur acquisitive ou extinctive de droits, avant tout sous la forme du commencement ou de la fin de délais, péremptoires ou non, dont les effets sont déterminés d'après l'esprit et le but de chacune des règles. Mais le droit international ne connaît pas l'institution de la prescription, tant acquisitive qu'extinctive, même sous

la forme de ce que l'on appelle la prescription « immémoriale »; en règle, l'écoulement du temps ne suffit pas pour déterminer l'acquisition ou la perte de droits; il faut qu'à cet écoulement du temps s'ajoutent des manifestations de volonté des Etats, ainsi que nous le dirons à une autre place.

2) Faits de la vie de l'individu, que le droit international considère sans les imputer à un Etat : ainsi la présence d'un étranger sur le territoire de l'Etat, la fuite d'un délinquant, la naissance et la mort, l'importation et l'exportation de marchandises, l'acquisition et la perte de la nationalité, la célébration d'un mariage, la demande d'enregistrement d'une marque de fabrique ou de la délivrance d'un brevet, la publication d'une œuvre littéraire ou artistique, etc. Il est à peu près superflu d'observer que ce sont précisément ces faits qui ont ordinairement une importance juridique dans le droit interne et, souvent, dans plusieurs ordres juridiques internes. Mais le droit international, soit qu'il tienne compte du pur fait matériel, soit qu'il renvoie au droit interne en prenant le fait
03) dans la mesure où il a, dans ce droit interne, une qualification particulière, considère toujours ces actes sous son point de vue propre, c'est-à-dire pour y rattacher des droits et des devoirs des Etats l'un à l'égard de l'autre : le devoir d'accorder à l'étranger une certaine protection juridique et le droit de l'Etat auquel appartient l'étranger d'exiger cette protection; le devoir d'accorder et le droit de réclamer l'arrestation du délinquant; le devoir d'appliquer et le droit d'exiger l'application d'un tarif douanier donné; le devoir de prendre certaines normes comme régulatrices de rapports donnés (mariages, successions, tutelles, etc.) et le droit correspondant. ainsi de suite.

3) Faits des Etats, c'est-à-dire faits d'individus que le droit international considère en les rapportant comme propres à un ou plusieurs Etats déterminés. Ces faits sont généralement distingués en faits licites et en faits illicites : les premiers, étant conformes à ces exigences de vie en commun que le droit veut garantir, sont protégés par celui-ci au moyen de conséquences juridiques répondant au but pratique des sujets qui y donnent naissance; les seconds, dans lesquels se manifeste la violation de devoirs imposés par l'ordre juridique, font l'objet d'une opposition de la part du droit, soit que celui-ci leur refuse tout effet (actes nuls), soit qu'il en fasse dériver des conséquences qui vont à l'encontre du but pratique des sujets, et qui tendent ainsi à exercer sur eux une pression qui les détourne de commettre ces actes. Parmi les faits licites, sont pour nous d'une importance spéciale les manifestations de volonté des Etats dans le domaine des relations internationales : nous nous occuperons de ces manifestations et des faits illicites internationaux dans les deux paragraphes suivants.

(304) § 2. — *Les manifestations de volonté des Etats dans le domaine des relations internationales.*

I. — Théorie générale.

Bibliographie. — Sur la théorie juridique de la volonté de l'Etat en général, en dehors des auteurs cités au paragraphe 1er du chapitre II : F. Kelsen, *Hauptprobleme*, p. 162 et s., 405 et s.; A. Bonucci, *Saggio di una costruzione giuridica della volontà dello Stato*, dans la « *Rivista italiana per le scienze giuridiche* », vol. LIII, 1914, p. 191 et s., reproduit en chapitre 1er dans l'ouvrage « *Il fine dello Stato* », Rome, 1915; S. Trentin, *L'atto amministrativo. Contributo allo studio delle manifestazioni di volontà della pubblica amministrazione*, Rome, 1915; Somlo, *Ju-*

ristische Grundlehre, Leipzig, 1917, p. 269 et s.; M. WENZEL, *Juristische Grundprobleme*, Berlin, 1920, spécialement p. 211 et s.

Et, en ce qui concerne particulièrement le droit international : F. VON LISZT, § 20, II; A. ZORN, § 19; P. HEILBORN, *Völkerrecht*, § 13; M. MARINONI, *La responsabilità degli Stati per gli atti dei loro rappresentanti secondo il diritto internazionale*, Rome, 1914; B. BRESCHI, *La volontà dello Stato nell' ordine giuridico internazionale*, dans la « *Rivista di diritto internazionale* », vol. VIII, 1914, p. 417 et s.; le même, *Volontà e azione nella teoria giuridica dello Stato*, *ibid.*, vol. IX, 1915, p. 555 et s.; KUNZ, *Rechtsgeschäfte* (*völkerrechtliche*), dans le « *Wörterbuch des Völkerrechts* » de K. STRUPP, vol. II.

On a déjà dit que, par manifestation de volonté de l'Etat dans le domaine du droit international, il faut entendre toute manifestation quelconque de volonté que le droit international rapporte à l'Etat comme lui étant propre, en faisant dériver d'elle des conséquences juridiques dans les rapports des Etats
(305) entre eux. Ces manifestations de volonté, donc, ne sont possibles et ne produisent des effets juridiques que dans la mesure où existe un ordre juridique international : ici, comme toujours, vaut la règle que ce n'est pas la volonté comme telle qui produit des effets juridiques, mais que c'est le droit qui, étant donné une déclaration de volonté correspondant à certaines conditions, y rattache la naissance ou l'extinction de droits et d'obligations déterminés des sujets en cause.

Les quatre conditions que la doctrine générale du droit considère comme requises pour l'existence ou, respectivement, pour la validité de cette catégorie de faits juridiques, — que l'usage dominant distingue des autres en les appelant des *actes juridiques*, — à savoir, un sujet capable, un objet approprié, une volonté existante et dépourvue de vices, des formes convenables, se rencontrent également dans notre domaine, mais avec des modalités particulières, correspondant aux caractères de l'ordre juridique dont il s'agit.

Ainsi, en ce qui concerne le *sujet*, une condition générale, nécessaire et suffisante, est que la déclaration de volonté soit imputable à l'Etat, conformément aux règles que nous avons exposées en traitant des organes des relations internationales. Il est inutile de poser comme une exigence existant par elle-même la personnalité du sujet ou la *capacité générale de droit*, parce que imputation juridique et personnalité se confondent. De même, les concepts de *capacité de droits spéciaux* et celui de *capacité d'agir* ne semblent pas pouvoir être utilement transportés dans notre domaine où, comme on l'a vu, il convient de parler de limitations conventionnelles de la liberté plutôt que d'incapacité : il n'y a pas de sujets incapables au sens propre du terme, mais des sujets qui ont envers d'autres sujets l'obligation de s'abstenir de faire certains actes juridiques. L'acte accompli contrairement à ces obligations est un fait illicite : il reste ensuite à voir, dans chaque cas, si l'ordre juridique se limite à refuser à l'acte toute valeur (nullité de l'acte), ou en fait dériver une responsabilité sans annuler l'acte, ou si l'ordre juridique établit l'une et l'autre chose ensemble.

A *l'objet* de l'acte juridique se ramènent, comme on sait,
(306) certaines limitations que le droit pose à la possibilité de vouloir certaines choses. Dans notre domaine, comme dans le droit interne, il faut certainement admettre que la volonté ne peut tendre ni à une chose matériellement impossible (impossibilité naturelle), ni à une chose interdite par le droit (illicité ou impossibilité juridique, qui comprend également le cas de l'acte immoral, parce que les préceptes de l'éthique acquièrent une pertinence juridique dans la mesure où ces préceptes sont assumés expressément ou tacitement par le droit). L'impossibilité naturelle n'a évidemment que des applications restreintes

dans les rapports entre Etats; et, également, en ce qui concerne l'impossibilité juridique, il convient de noter qu'il y a relativement peu de règles de droit international qui limitent le contenu possible de la volonté des Etats : un exemple important et caractéristique nous en est fourni actuellement par l'alinéa 1 de l'article 20 du Pacte de la Société des Nations, aux termes duquel les membres de la Société, après avoir convenu que le présent Pacte abroge toute obligation et entente incompatible avec ses termes, *s'engagent solennellement à n'en pas contracter à l'avenir de semblables.* Toutefois, en général, les questions, par ce côté, regardent sensiblement plus ce que les parties ont voulu effectivement que ce qu'elles pouvaient vouloir légalement. Il faut aussi rappeler que, tandis que, en droit interne, l'aptitude de l'objet se rattache souvent à la distinction de diverses espèces et catégories d'actes juridiques et aux conséquences différentes qui en dérivent, tout ceci n'a pas d'importance dans le droit international, où les types abstraits d'actes juridiques ont un caractère principalement doctrinal et où l'élément individuel de tout acte l'emporte sur ce que l'on peut appeler élément typique, qui a presque exclusivement la valeur d'un élément d'interprétation de la volonté dans le cas concret (*supra*, p. 91 et s.).

C'est une question discutée dans la doctrine que de savoir si les actes juridiques internationaux ont nécessairement pour objet l'exercice de ce que l'on a coutume d'appeler les pou-
(307) voirs souverains de l'Etat. En laissant de côté la discussion sur la conception de pouvoirs souverains, il semble que la question soit mal posée. La prestation d'une somme d'argent par un Etat à un autre peut faire l'objet d'un contrat de prêt, mais peut également faire l'objet d'un traité international. Il en est ainsi parce que, par le terme Etat, nous ne désignons pas

seulement un sujet de droit international, mais aussi un sujet possible d'ordres juridiques internes (*supra*, p. 53 et s.). L'Etat peut passer un contrat civil de prêt avec un autre Etat, dans lequel chacun d'entre eux agit comme sujet d'un ordre juridique interne déterminé, qu'il s'agisse de l'ordre juridique de l'Etat prêteur, ou de l'Etat emprunteur ou même de l'ordre juridique d'un Etat tiers : comme sujets de droit international ils peuvent, à l'inverse, passer un traité, dont l'objet serait également la prestation d'une somme donnée d'argent. La question ne regarde donc pas l'objet de l'acte, mais le sujet qui appelle l'acte à l'existence.

Au regard des actes juridiques internationaux aussi bien qu'au regard des autres actes juridiques en général, le problème de la *volonté* se pose avant tout en ce qui concerne le rapport entre les deux aspects sous lesquels la volonté peut être considérée, à savoir, le rapport entre la déclaration de volonté et la volonté véritable du sujet par qui l'acte s'accomplit; en second lieu, en ce qui concerne les effets que peut avoir la divergence entre cette déclaration de volonté et la volonté véritable du sujet. Il ne semble pas qu'il existe sur ces points des règles précises et sûres de droit international : la réponse se tire plutôt de l'esprit et des caractères de l'ordre juridique dont il s'agit.

Au premier point de vue, apparaît décisive la considération que le droit international ne rapporte pas à l'Etat la volonté psychologique de l'individu-organe, mais des déclarations isolées, déterminées, de cette volonté. S'il ne peut être douteux que, ici comme toujours, le droit part de l'hypothèse d'une pleine correspondance entre la volonté déclarée et la volonté réelle, il est certain également que l'élément essentiel réside

(308) dans le fait de la déclaration : la volonté déclarée l'emporte par suite sur la volonté subjective de l'individu-organe.

Au second point de vue, il convient de distinguer entre les diverses causes et circonstances desquelles peut dépendre la diversité entre la volonté déclarée et la volonté réelle. Suivant une division élaborée par la doctrine du droit privé et généralement adoptée, ces causes et ces circonstances se ramènent à deux catégories générales suivant que la divergence entre la déclaration de volonté et la volonté réelle a été voulue ou, au contraire, n'a pas été voulue par le sujet lui-même agissant : dans la première catégorie rentrent les cas de simulation, de restriction mentale et de fraude; dans la seconde catégorie, rentrent la violence, l'erreur, le dol. Il semble logique d'admettre que les accords au moyen desquels les Etats ont établi que certaines manifestations de volonté de certains individus produisent des devoirs et des droits de ces mêmes Etats, se réfèrent à la volonté normale de l'organe, de telle sorte que celui-ci doit se trouver en condition de pouvoir manifester librement sa véritable volonté : une déclaration de volonté déterminée par la violence, l'erreur ou le dol n'est, par suite, pas productive d'effets juridiques pour l'Etat. Mais il semble qu'il faille admettre le contraire dans les cas de divergence voulue entre la volonté véritable de l'organe et celle manifestée par lui : il n'est pas conforme à l'esprit du droit international de donner à l'Etat un moyen de se soustraire aux conséquences d'une déclaration artificieuse de volonté faite par un organe de cet Etat.

Une *forme* déterminée de l'acte juridique, c'est-à-dire un mode déterminé de manifestation de volonté, est parfois prescrit, directement ou indirectement, par des accords internationaux spéciaux. Dans ce cas, l'interprétation de l'accord dira

quelle est véritablement la forme voulue, et, en l'absence de dispositions expresses, si cette forme donnée est prescrite à peine de nullité ou non. Mais il n'y a pas de règles générales de droit international qui exigent des modes déterminés de manifestation de volonté. On emploie généralement la forme écrite et ce que l'on appelle la communication par la voie diplomatique, c'est-à-dire la communication faite par le canal
(309) d'agents diplomatiques dûment accrédités; mais la possibilité de déclarations orales n'est pas exclue, et, en outre, les cas de déclaration tacite, c'est-à-dire de déclarations résultant de faits concluants, sont relativement fréquents.

Parmi ces faits concluants il faut ranger également le silence, dont la valeur, comme fait manifestatif de volonté, ne peut évidemment pas se ramener à des règles générales, parce que cette valeur dépend des circonstances de fait dans lesquelles le silence est observé. Ainsi, par exemple, le silence gardé après la notification régulière d'un fait, ou même après que ce fait est devenu de notoriété générale, tandis que l'Etat pouvait, et, en vertu d'accords spéciaux ou d'après la pratique commune, devait exprimer ses protestations ou réserves, peut bien s'interpréter comme une acceptation du fait et comme l'abandon des prétentions contraires que l'Etat aurait pu faire valoir. Il est facile, d'autre part, d'imaginer des circonstances dans lesquelles le silence gardé par un Etat ne peut pas s'entendre d'une autre façon que comme l'indifférence et l'abstention d'exprimer toute volonté : l'opinion récemment exposée que, en droit international, le principe *qui tacet consentire videtur* aurait une pleine valeur, ne peut pas être acceptée en termes aussi généraux, même s'il est vrai que les Etats, pour des raisons avant tout politiques, pratiquent largement l'usage des protestations.

L'acte juridique international peut comprendre et comprend souvent également des éléments que les juristes appellent *déterminations accessoires de la volonté* : en particulier des termes et des conditions. La nature et les effets de ces éléments ne sont pas soumis à des règles générales; la plupart du temps la question se réduit à une interprétation de volonté dans l'espèce dont il s'agit : les principes développés par les auteurs de droit privé ont pu être utilement mis en œuvre également dans notre domaine parce que, en grande partie, ces principes ne font qu'exprimer ce que l'on peut appeler la volonté raisonnable des intéressés.

Les actes juridiques internationaux se divisent également en actes *unilatéraux* et *bilatéraux*, suivant que le droit rattache
(310) l'effet juridique à la déclaration de volonté d'un seul sujet ou requiert, au contraire, le concours de la volonté de deux ou de plusieurs sujets.

II. — Actes unilatéraux.

Bibliographie. — P. Heilborn, *System*, p. 374 et s., *Völkerrecht*, § 14; L. Oppenheim, vol. I, part. IV, chap. I, III; K. Strupp, § 19; A. Cavaglieri, *Alcune osservazioni sul concetto di rinuncia nel diritto internazionale*, dans la « *Rivista di dir. internazionale* », vol. XII, 1918, p. 3 et s.; Kunz, *Protest in Völkerrecht*, dans le « *Wörterbuch des Völkerrechts* » de K. Strupp, vol. II, p. 329 et s.

En disant que, dans les actes juridiques unilatéraux, le droit requiert la manifestation de volonté d'un seul sujet, on veut dire que cette volonté est la seule à intervenir d'une façon principale. Ceci n'exclut pas que la volonté ou l'action d'autres sujets doivent concourir d'une façon subordonnée, ni que ces sujets puissent, par leur attitude, empêcher que la volonté manifestée devienne efficace.

Il peut également arriver, et en fait il arrive assez souvent, qu'une déclaration unilatérale de volonté représente l'acceptation d'une proposition précédente demeurée en suspens ou qu'elle soit elle-même une proposition nouvelle qui attende une acceptation éventuelle. Dans l'un et dans l'autre cas, la déclaration de volonté devient l'élément constitutif d'un accord duquel, et non pas de la déclaration individuelle, dérivent les effets juridiques dont il s'agit.

Les cas les plus remarquables et les plus communs d'actes juridiques unilatéraux en droit international sont les suivants :

1) **La notification**. — C'est l'acte par lequel un Etat porte à la connaissance d'un ou de plusieurs autres Etats un fait
(311) déterminé auquel peuvent se rattacher des conséquences juridiques. La notification est souvent prévue et réglée par des normes spéciales régissant une matière déterminée : dans ce cas, la notification est obligatoire ou facultative, suivant que lesdites normes en disposent de telle ou telle façon, et elle produit les effets que ces normes y attachent. Ainsi l'article 34 de l'Acte général de Berlin du 26 février 1885 exigeait que les Puissances signataires notifiassent toute occupation de territoire ou tout établissement de protectorats sur les côtes du Continent africain aux autres Puissances signataires « afin de les mettre à même de faire valoir, s'il y a lieu, leurs réclamations » : la notification était obligatoire, et le silence gardé par les Etats après la notification régulièrement reçue impliquait renonciation à faire valoir des réclamations ultérieures. Ainsi encore le droit international coutumier (Comp. Déclaration de Londres, relative au droit de la guerre maritime, du 26 févr. 1909, art. 11 et s.) exige que l'Etat belligérant notifie le blocus établi par lui aux Etats neutres; la nature et

les effets de cette notification sont d'ailleurs assez controversés, et la pratique des différents Etats diffère sensiblement.

En tout autre cas, la notification est facultative, et son effet propre est celui de porter légalement les faits qui en sont l'objet à la connaissance de l'Etat à qui elle est adressée, de sorte que cet Etat ne pourra plus en alléguer l'ignorance et devra éventuellement se comporter de la manière qui, dans les circonstances données, lui est imposée par le droit international. Il ne semble pas que des effets plus larges puissent se déduire de la notification comme telle; ces effets peuvent cependant dériver de l'attitude que l'Etat observe à la suite de la réception de la notification.

2) **La reconnaissance.** — C'est la manifestation de la volonté de considérer comme légitime un état de choses donné, une prétention donnée, etc. Il peut arriver que la reconnaissance soit, en réalité, l'acceptation d'une proposition précédente et que sa valeur soit, par suite, de parfaire un véritable accord.
(312) Mais le droit international attache des effets juridiques au seul fait de la reconnaissance, en ce sens que l'Etat qui a reconnu une prétention donnée ou un certain état de choses ne peut plus en contester la légitimité, et cela indépendamment de tout accord avec le sujet en faveur duquel la reconnaissance a lieu. Une pratique générale bien établie, de laquelle d'ailleurs on comprend facilement la raison et l'utilité, a, de cette manière, imprimé à la reconnaissance le caractère d'un acte juridique unilatéral.

Dans les rapports internationaux, la reconnaissance a une importance fondamentale par ses très larges applications et parce qu'elle remplace l'institution de la prescription. On a déjà dit qu'en droit international il n'existe pas de principe

général en vertu duquel le seul écoulement du temps détermine l'acquisition ou l'extinction de droits. Mais, par l'écoulement du temps, les exigences de la réalité portent presque toujours, tôt ou tard, les sujets intéressés à accepter l'état de choses dont, à l'origine, ils ont contesté la légitimité, et qui s'est manifesté en fait comme durable et viable : une fois la reconnaissance intervenue, cet état de choses devient légitime à l'égard de ceux qui l'ont reconnu, quel que soit le mode dans lequel il s'est originairement établi. Ce n'est pas l'écoulement du temps comme tel, mais la volonté manifestée par la reconnaissance, grâce à l'écoulement du temps, qui transforme ainsi les situations de fait en situations juridiques.

Sauf dispositions d'accords spéciaux dont il n'existe pas d'exemples fréquents, la reconnaissance peut résulter aussi bien de déclarations explicites que de faits concluants (reconnaissance tacite). La simple manière de se comporter d'un Etat, y compris, dans des circonstances déterminées, même son seul silence (*supra*, p. 344), peut signifier la volonté de reconnaître comme légitime un état de choses donné. Naturellement des considérations politiques induisent souvent les Etats à préférer cette voie à celle d'une reconnaissance explicite.

(313) Les effets concrets de la reconnaissance sont étroitement liés aux circonstances dans lesquelles elle se produit et à l'objet qu'elle concerne. A un point de vue général on peut dire que ce qui en dérive c'est qu'on ne peut plus contester la légitimité de ce qui a été reconnu. Il est inutile d'ajouter que cet effet, lui aussi, se produit seulement dans les limites précises où la reconnaissance est intervenue.

Rien n'empêche, et il y a de cela des exemples remarquables, que la reconnaissance soit subordonnée à des termes ou à des conditions.

3) **La protestation.** — C'est la déclaration de la volonté de ne pas reconnaître comme légitime une prétention donnée, une conduite donnée, un état de choses donné. On peut dire que la protestation est l'opposé de la reconnaissance : tandis que la reconnaissance assainit les conditions de fait originairement contraires au droit, la protestation sert à réserver la possibilité de contester la légitimité de cet état de choses donné, de cette conduite donnée, de cette prétention donnée. C'est précisément pourquoi les effets de la protestation cessent si l'Etat reconnaît les prétentions ou les faits contre lesquels il avait protesté : il faut d'ailleurs que celui qui veut s'en prévaloir prouve que la reconnaissance a eu lieu.

La protestation, pour produire les effets dont on vient de parler, doit être un acte de l'Etat dans le domaine des relations internationales et, par suite, doit émaner de l'organe internationalement compétent pour manifester la volonté de l'Etat : une protestation faite par d'autres organes, même doués d'une haute autorité, par exemple le Parlement, n'a pas de valeur juridique, bien qu'elle puisse avoir une grande importance politique.

Abstraction faite d'accords spéciaux par lesquels un Etat serait tenu envers d'autres Etats de sauvegarder le droit lésé ou menacé (protestation du Luxembourg contre la violation de sa neutralité par l'Allemagne), la protestation est facultative;
(314) mais elle peut être nécessaire pour réserver les droits de l'Etat dans les cas où son silence impliquerait reconnaissance.

4) **La renonciation.** — Naturellement, il est question ici de la renonciation au sens propre, c'est-à-dire de la renonciation acte unilatéral, qui est parfaite et produit ses effets par la

seule volonté du renonçant; il n'est pas question de la renonciation contenue dans un acte bilatéral et faite en vue d'une compensation, laquelle ne constitue pas un acte juridique par elle-même.

La renonciation ainsi entendue est l'abandon volontaire d'un droit. Tous les droits ne sont pas susceptibles de renonciation; en particulier, ne sont pas susceptibles de renonciation ceux qui constituent le moyen nécessaire pour l'exécution d'un devoir juridique ou ceux auxquels la renonciation impliquerait en même temps renonciation à un devoir, toujours inadmissible. En dehors de ces cas, et à condition toujours que le contraire ne résulte pas de la lettre ou de l'esprit de l'accord dont dérive le droit, il faut admettre que la renonciabilité est un caractère des droits subjectifs internationaux des Etats : les accords au moyen desquels ces Etats établissent des droits et des obligations réciproques, impliquent en règle la faculté d'abandon volontaire des prétentions de la part de leurs titulaires; car cet abandon, étant à l'avantage de l'obligé, ne peut pas être présumé ne pas avoir été voulu par celui-ci.

La renonciation, qui a pour effet l'extinction du droit, ne se présume pas, mais il n'est pas nécessaire qu'elle soit explicite. Rien n'autorise à admettre qu'il existe une norme de droit international qui, par dérogation au principe général, (*supra*, p. 343 et s.), imposerait que la volonté de renoncer soit toujours exprimée au moyen de mots; et la pratique internationale connaît des cas dans lesquels on a discuté sur le point de savoir si les faits allégués pouvaient être interprétés comme une renonciation, tandis qu'elle ne connaît pas de cas dans lesquels aurait été affirmée la nécessité d'une déclaration expresse. La volonté d'abandonner un droit pourra donc se déduire également de l'attitude du sujet.

(315) Il faut cependant observer deux choses. Avant tout, que la volonté d'abandonner est requise : la simple inaction ne suffit donc pas, ni le non-exercice du droit, parce que tout ceci n'implique pas nécessairement la volonté d'abandon; on a déjà dit d'ailleurs (*supra*, p. 336 et s.), que le seul écoulement du temps n'a pas l'efficacité d'éteindre les droits. En second lieu, la renonciation, de même qu'elle ne se présume pas, ne doit non plus s'admettre que dans les limites précises où elle s'est manifestée comme effectivement voulue, et, en cas de doute, plutôt dans des limites plus étroites que dans celles plus larges qu'autoriserait l'interprétation : c'est pourquoi, par exemple, la renonciation à exercer certaines facultés faisant partie d'un régime juridique déterminé n'emporte pas renonciation également aux autres, si ces dernières peuvent subsister indépendamment de celles auxquelles il a été renoncé; entre la renonciation à l'exercice temporaire d'un droit et la renonciation au droit lui-même, il faut plutôt admettre la première solution que la seconde; une renonciation sous condition de certains avantages, doit, en cas de doute, être considérée comme voulue de préférence à une renonciation pure et simple; et ainsi de suite.

III. — Actes bilatéraux.

Bibliographie. — La matière est développée largement dans tous les traités. Monographies de caractère général : G. Jellinek, *Die rechtliche Natur der Staatenverträge*, Vienne, 1880; F. Laghi, *Teoria dei trattati internazionali*, Bologna, 1882; L. Gessner, *Die Staatsverträge im allgemeinen*, dans le vol. III du « *Handbuch des Völkerrechts* » de F. von Holtzendorff (1887), p. 5 et s.; E. Seligmann, *Beiträge zur Lehre vom Staatsgesetz und Staatsvertrag. II : Abschluss und Wirksamkeit der Staatsverträge*, Fribourg-en-B., 1890; O. Nippold, *Der völkerrechtliche Vertrag, seine Stellung im Rechtssystem und seine Bedeutung für das*

(316) *internationale Recht*, Berne, 1894; D. Donati, *I trattati internazionali nel diritto costituzionale*, vol. I, Turin, 1906; W. J. M. van Eysinga, *Proeve eener inleiding tot het nederlandsch Tractatenrecht*, La Haye, 1906; S. B. Crandall, *Treaties, their making and enforcement*, 2ᵉ éd., Washington, 1916; G. Coumoul, *Des conditions de validité des traités internationaux*, Toulouse, 1911 (thèse de doctorat); J. Otetelechano, *De la valeur obligatoire des traités internationaux*, Paris, 1916 (thèse de doctorat). Il convient de mentionner les résumés ci-après : Berner, *Staatenverträge*, dans le « *Staatswörterbuch* », de J. C. Bluntschli et K. Brater; F. Stoerk, *Staatenverträge*, dans la 1ʳᵉ édition du « *Wörterbuch des deutschen Staats- und Verwaltungsrechts* », de K. von Stengel; M. Fleischmann, *Staatsverträge, ibid.*, 2ᵉ éd.; Hanke, *Staatsverträge*, dans le « *Oesterreichisches Staatswörterbuch* », de E. Mischler et J. Ulbrich; Von Frisch, A. Verdross, J. Hatschek, Schoen, L. Bittner et H. Wehberg, *Staatsverträge*, dans le « *Wörterbuch des Völkerrechts* », de K. Strupp, vol. II.

Les monographies les plus importantes sur des points particuliers de cette vaste matière seront indiquées en temps et lieu.

Conception générale et terminologie. — L'acte juridique bilatéral, en droit international, est tout accord quelconque des volontés de deux ou plusieurs sujets, c'est-à-dire des volontés que le droit international rapporte comme propres auxdits sujets, sur une matière quelconque touchant à leurs rapports. A ces accords l'ordre juridique international attribue, quand certaines exigences déterminées se rencontrent, des effets juridiques.

Le concept, formulé dans les termes les plus généraux, comprend tous les actes bilatéraux possibles, soit que, en suivant la doctrine traditionnelle, tous soient ramenés au concept du *contrat entre Etats*, soit que, en suivant des théories plus récentes, on estime opportun de faire des distinctions, en les ramenant à des concepts généraux différents, et, en particulier, en distinguant les véritables *contrats entre Etats*, qui
(317) se résolvent en échange d'utilités et de prestations, dans lesquels les déclarations de volonté des parties ont un contenu divers et convergent seulement vers une fin commune, d'avec les *accords au sens strict* (*Vereinbarungen*), ou *actes collectifs*,

tendant à la satisfaction d'intérêts communs ou à l'exercice de pouvoirs communs, dans lesquels les volontés des parties ont le même contenu. La théorie générale de l'acte juridique international peut se passer de ces distinctions en se limitant à signaler, lorsqu'il convient, certaines de leurs applications pratiques possibles.

Le langage diplomatique et, également, l'usage commun emploient diverses expressions pour désigner ce que nous appelons « acte juridique international bilatéral » : chez nous, on emploie les expressions de *traités*, *conventions*, *déclarations*, *accords*, *protocoles*, *échanges de notes*, etc., et des expressions correspondantes se trouvent également dans les autres langues. Toutes servent à indiquer le même fait juridique fondamental : l'accord des volontés de deux ou plusieurs Etats auquel le droit international attribue des effets déterminés. Certaines sont employées indifféremment ou sans un critère de distinction appréciable : par exemple, les expressions traité et convention; d'autres tiennent compte de certaines différences existant quant à la forme de l'acte, c'est-à-dire quant à la manière dans laquelle la volonté des parties s'est manifestée, différences qui n'ont pas un caractère impératif et auxquelles ne répond pas non plus une distinction sûre de contenu, bien que, ainsi qu'il est naturel, les formes les plus solennelles soient réservées aux actes considérés comme les plus graves et importants. L'expression la plus communément employée chez nous pour désigner en général les actes internationaux bilatéraux est l'expression de *traités internationaux*. Naturellement, rien n'empêche d'adopter cette expression dans le sens général; toutefois il faut observer, — et cette observation n'est pas dépourvue, comme nous le verrons, d'importance même au point de vue pratique, — qu'il n'y a pas lieu

d'exclure que l'expression *traités internationaux* soit parfois employée dans les documents juridiques pour indiquer les ac-
(318) cords qui ont un caractère formel déterminé, à l'exclusion des autres, et que certaines règles adoptées pour les accords désignés comme *traités* ne soient pas applicables *de plano* à tout acte juridique international bilatéral quelconque. Au cours des développements ci-après, l'expression *traités*, sans autre indication, sert à désigner en général les actes juridiques internationaux bilatéraux.

Eléments essentiels. — Les règles posées pour les actes juridiques internationaux en général (*supra*, p. 339 et s.) valent pour cette matière; ici on considère seulement leur application aux actes bilatéraux.

1. Sujet.

Les sujets des traités peuvent être exclusivement les sujets de l'ordre juridique international, c'est-à-dire les entités coordonnées et non soumises à un pouvoir supérieur commun dont les rapports sont déterminés par des normes qui ont la source *ultime* de leur valeur obligatoire dans le principe *pacta sunt servanda* (*supra*, p. 42 et s.).

De ceci il résulte que ne sont pas traités internationaux :

a) Les actes dans lesquels figurent *comme parties* un ou plusieurs individus ou personnes juridiques internes, qu'ils soient ou non revêtus de la qualité d'organe d'un Etat; et ceci quand même l'acte aurait la forme extrinsèque d'un traité, soit parce que se trouvent réunis matériellement dans le même acte un ou plusieurs traités internationaux et un ou plusieurs contrats de droit interne, soit parce qu'un contrat de droit interne est, pour un motif quelconque, passé dans les formes

propres aux traités internationaux. Ainsi les contrats de mariage entre membres de familles régnantes sont des contrats de droit interne, bien que, en vertu d'un usage ou de dispositions législatives expresses (par exemple, art. 56 de la Constitution espagnole), ils soient conclus dans une forme analogue
(319) à celle des traités internationaux : si le contrat de mariage donne occasion à des stipulations également entre les Etats auxquels appartiennent les deux familles (par exemple pour la reconnaissance de la situation officielle dérivant du mariage, pour des droits éventuels de succession au trône, etc.), il pourra y avoir réunion matérielle dans le même acte d'un contrat de droit interne et d'un traité international.

b) Les contrats ou accords de tous genres passés entre organisations politiques dépendant d'une même autorité et membres de l'ordre juridique auquel préside cette autorité; et ce, non seulement si les organisations politiques en question n'ont pas une personnalité de droit international (par exemple un accord entre deux gouvernements coloniaux dépendant du même Etat ou entre deux parties autonomes, quelle que soit leur qualification, d'un même Etat), mais encore si ces organisations politiques peuvent entrer dans des rapports de droit international avec des entités qui ne dépendent pas de l'autorité à laquelle lesdites organisations sont soumises. Ainsi ne constitue pas un traité international un accord entre le Canada et l'Australie, bien que soit au contraire traité international un accord passé entre le Canada et les Etats-Unis d'Amérique, ou entre l'Australie et le Japon. Pour la même raison ne sont pas des traités internationaux, mais des actes de droit interne, les accords entre une organisation politique dépendante, bien qu'autonome, et l'organisation politique supérieure : par exemple un accord entre le Canada et l'Empire britannique,

entre un Etat de l'Union nord-américaine et le gouvernement fédéral, et ainsi de suite (V. *supra*, p. 126 et s., 218 et s.).

c) Les contrats passés entre deux ou plusieurs Etats en leur qualité de sujets de droit interne (*supra*, p. 53 et s.).

Pour ce qui concerne les *Concordats*, voir *supra*, pages 140 et suivantes, et, pour ce qui concerne la question, plus théorique que pratique, de savoir si les traités passés au nom de certaines *Unions d'Etats* doivent être rapportés à une entité collective personnifiée ou doivent plutôt être considérés comme l'exercice en commun d'une faculté appartenant aux Etats *uti singuli*, voyez pages 153 et suivantes.

Il n'y a pas lieu de répéter que la capacité de passer des traités se confond avec la personnalité internationale des sujets : les limites dérivant d'obligations contractées restreignent la liberté, mais on ne peut pas dire qu'elles créent un état d'incapacité absolue ou limitée (*supra*, p. 204 et s., 228 et s., 242 et s., etc.).
(320)

2. Objet.

L'objet des traités ne requiert pas de considérations spéciales en dehors de celles qui ont été exposées concernant l'objet des actes juridiques internationaux en général. Le seul point qui a donné lieu à des discussions est de savoir si un traité international doit nécessairement avoir pour objet l'exercice de ce que l'on appelle les *pouvoirs d'imperium;* plus exactement il faudrait dire une activité de l'Etat qui, du point de vue du droit interne, se qualifie comme exercice de pouvoirs d'imperium. La question, comme on l'a dit plus haut (p. 340 et s.), est mal posée, parce qu'elle cherche dans l'objet du rapport une distinction qui est au contraire fournie par les sujets entre lesquels intervient le rapport. L'objet d'un traité

est et ne peut être qu'une activité touchant à la sphère juridique internationale des sujets : une qualification de cette activité dans le droit interne n'est pas nécessaire et, en tout cas, est sans pertinence juridique.

3. Volonté.

BIBLIOGRAPHIE. — Les travaux de caractère général indiqués au début de cette rubrique (p. 351) traitent tous également la question spéciale dont nous nous occupons maintenant ici : particulièrement remarquable pour le développement ample, complet, approfondi du point dont il s'agit est le volume de DONATI, sect. III, p. 477 et s. Les observations de TRIEPEL, *Völkerrecht u. Landesrescht*, précité, p. 134 et s., sont fondamentales. Les monographies spéciales les plus notables, compte tenu également du développement historique de la question, sont les suivantes : E. MEIER, *Ueber den Abschluss von Staatsverträgen*, Leipzig, 1874; R. GNEIST, *Gutachten*
(321) *zum Artikel 48 der preussischen Verfassung*, dans E. MEIER, *op. cit.*, p. 339 et s.; J. UNGER, *Ueber die Gültigkeit von Staatsverträgen*, dans la « *Zeitschrift für das Privat-und öffentliche Recht der Gegenwart* », vol. VI, 1879, p. 349 et s.; A. LEONI, *Ein Beitrag zur Lehre von der Gültigkeit der Staatsverträge in den Verfassungsstaaten*, dans l' « *Archiv für öff. Recht* », vol. I, 1886, p. 498 et s.; C. SCHANZER, *Il diritto di guerra e dei trattati negli Stati a governo rappresentativo*, Torino, 1891; F. WEGMANN, *Die Ratifikation von Staatsverträgen, insbesondere das Verhältniss der Ratifikation zur parlamentarischen Zustimmung beim Vertragsabschluss*, Berlin, 1892; F. TEZNER, *Zur Lehre von den Staatsverträgen*, dans la « *Zeitschrift für das privat-u. öff. Recht der Gegenwart* », vol. XX, 1893, p. 120 et s.; A. DAUZAT, *Du rôle des Chambres en matière de traités internationaux*, Paris, 1899; L. MICHON, *Les traités internationaux devant les Chambres*, Paris, 1901; C. H. BUTTER, *The treaty-making power of the United States*, 2 vol., New-York, 1902; A. RIESS, *Die Mitwirkung der gesetzgebenden Körperschaften bei Staatsverträgen*, dans les « *Abhandlungen aus dem Staats-u. Verwaltungsrecht* » de S. BRIE, n. X, Breslau, 1904; B. WEIL, *Die Mitwirkung der Volksvertretung bei Staatsverträgen*, Strasbourg, 1906; D. ANZILOTTI, *Volontà e responsabilità nella stipulazione dei trattati internazionali*, dans la « *Rivista di diritto internazionale* », vol. V, 1910, p. 3 et s. (ce travail est cité parce qu'il représente l'étape intermédiaire entre la théorie de la compétence déterminée par le droit constitutionnel et la théorie soutenue ici); SCHOEN, *Die völkerrechtliche Bedeutung staatsrechtlicher Beschränkungen der Vertretungsbefugniss der Staatsoberhäupter beim Abschlusse von Staatsverträgen*, dans la « *Zeitsch. f. Völkerr. u. Bundesstaatsr.* », vol. V, 1911, p. 400 et s.; L. PITAMIC, *Die parlamentarische Mitwirkung bei Staatsverträgen in Oesterreich*, Vienne-Leipzig, 1915 (dans les « *Wiener staatswissens-*

chaftliche Studien » de E. Bernatzik et E. von Philippovitch, n° XII); A. D. Mc Nair, *When do British Treaties involve legislation?* dans le « *British Year Book of international Law*, vol. IX, 1928, p. 59 et s. L'ouvrage de L. Bittner, cité plus bas quant à la forme des traités interna-
(322) tionaux, est une mine de renseignements extrêmement importante également pour la question traitée ici : Voir spécialement p. 81 et s.

Dans les actes bilatéraux les déclarations de volonté sont prises en considération par le droit dans la mesure où elles se trouvent entre elles dans le rapport que l'on désigne sous le terme de concours de volonté (*consensus*) : les termes élémentaires de ce rapport sont la *promesse* et l'*acceptation;* une des parties promet quelque chose et l'autre accepte; la correspondance exacte entre le *quid promissum* et le *quid acceptum* constitue le concours de volontés ou consentement. Naturellement les promesses et les acceptations peuvent être multiples et liées entre elles de telle façon qu'à la promesse de l'une des parties corresponde une promesse de l'autre, et à l'acceptation de celle-ci l'acceptation de celle-là, et ainsi de suite. L'absence totale de correspondance entre la promesse et l'acceptation entraîne la nullité de l'acte : si l'absence de correspondance est seulement partielle — par exemple une promesse d'une chose partiellement différente de celle qui a été acceptée — ou si cette absence de correspondance tombe sur l'un des objets multiples de l'acte — par exemple sur une des diverses normes adoptées, — c'est une question d'interprétation de la volonté des parties que de voir si l'acte est valable dans les limites où l'accord des volontés existe ou si l'absence partielle de l'accord des volontés implique la nullité de l'acte tout entier. Un exemple, singulier et intéressant à de nombreux aspects, d'absence partielle du consentement est fourni par l'histoire de l'article 23, littera *h*, du Règlement concernant les droits et usages de la guerre terrestre, annexé

à la Convention de La Haye du 18 octobre 1907 : il résulte de cette histoire que la disposition fut acceptée par certains Etats seulement parce qu'ils l'avaient comprise d'une manière absolument différente de celle dont d'autres Etats l'entendaient.

Peu de questions ont donné lieu à des débats aussi vifs et à des divergences d'opinion aussi nombreuses et aussi profondes
(323) que la détermination des conditions nécessaires pour que la déclaration de volonté tendant à la conclusion d'un traité soit imputable à l'Etat.

On a déjà observé (*supra*, p. 259 et s.) qu'avec le passage de la monarchie absolue au système représentatif moderne, on en est venu à introduire dans les constitutions des dispositions qui limitent d'une façon variable la compétence du chef de l'Etat en ce qui concerne la conclusion des traités. Le droit positif en vigueur dans les divers Etats présente à cet égard divers systèmes.

D'après un premier système la compétence pour conclure un traité appartient exclusivement au chef de l'Etat. C'est le système traditionnel anglais, qui a passé dans diverses constitutions européennes, au moins pour la majeure partie des traités, sauf exceptions concernant des catégories déterminées de ces actes. Dans les gouvernements parlementaires, la compétence exclusive du chef de l'Etat est limitée, également dans ce cas, par la coopération nécessaire d'un ou de plusieurs ministres responsables; en outre, la prérogative du chef de l'Etat en matière de conclusion de traités n'exclut pas qu'un acte du Parlement soit nécessaire pour l'exécution de certains traités; mais, comme l'intervention du ministre ou des ministres responsables, de même, l'intervention du Parlement n'exclut pas

que le traité soit, même au point de vue constitutionnel, parfait par la déclaration de volonté du chef de l'Etat.

Tandis que, dans le système qui vient d'être indiqué, on ne distingue pas, constitutionnellement parlant, entre la compétence pour *former* la volonté de l'Etat et la compétence pour la *déclarer*, c'est-à-dire pour la porter à la connaissance de l'autre contractant, l'une et l'autre se réunissant dans la personne du monarque, un second système distingue ces deux aspects et attribue la compétence de conclure un traité à un organe différent de celui auquel il appartient de déclarer cette volonté. Ainsi, suivant le droit constitutionnel suisse, la compétence pour conclure appartient à l'Assemblée fédérale, dont la délibération, en outre, pour des catégories déterminées de
(324) traités, peut être soumise au *referendum;* au contraire, c'est exclusivement au Conseil fédéral, qui est l'organe collégial auquel appartient la qualité de chef de l'Etat, qu'il appartient de déclarer internationalement la volonté de conclure le traité. Certaines constitutions françaises de la période révolutionnaire attribuaient au Parlement compétence pour conclure le traité, laissant au chef de l'Etat le soin de porter la délibération du Parlement à la connaissance des autres Etats contractants : ce système est en vigueur aujourd'hui encore au Portugal et en divers pays de l'Amérique latine. On a dit que, dans ces cas, le chef de l'Etat est un simple *nuncius;* mais cette appréciation ne semble pas exacte, parce que c'est à lui qu'il incombe de certifier l'existence de la volonté, qu'il déclare ensuite à l'autre Etat.

Le système le plus largement adopté dans les divers ordres constitutionnels est, d'une certaine façon, intermédiaire entre les deux systèmes qui viennent d'être mentionnés : il attribue au chef de l'Etat compétence pour former et déclarer la

volonté de l'Etat; mais, en ce qui concerne la formation de la volonté, concourent avec lui, dans des modes diversement réglés, d'autres organes constitutionnels, en particulier les Chambres, soit pour tous les traités, soit seulement pour certaines catégories déterminées de traités. Un exemple du premier cas est fourni par la constitution américaine, d'après laquelle « le Président a le pouvoir de faire les traités avec » l'avis et le consentement du Sénat, avec l'agrément des deux » tiers des sénateurs présents ». Un exemple du second cas est fourni par le droit constitutionnel italien. L'article 5 du Statut établit que le Roi « fait les traités de paix, d'alliance, de com-» merce et autres, en les portant à la connaissance des Cham-» bres aussitôt que l'intérêt et la sûreté de l'Etat le permet-» tent et en y joignant les commuications opportunes. Les » traités qui entraîneraient une charge pour les finances ou » une modification du territoire de l'Etat n'auront d'effet » qu'après avoir obtenu l'assentiment des Chambres ». De cette règle il résulte que d'une façon normale c'est au Roi qu'est attribuée la compétence exclusive aussi bien pour for-
(325) mer que pour déclarer la volonté de l'Etat, sauf une exception pour les deux catégories de traités indiquées dans lesquelles une coopération des Chambres est nécessaire : cette coopération se fait normalement en *autorisant* le Roi à conclure un traité déterminé, exceptionnellement en *approuvant* un traité déjà conclu.

Etant donné les principes desquels part le présent ouvrage en ce qui touche les rapports entre le droit international et le droit interne (*supra*, p. 49 et s.) et en ce qui touche la nature et les caractères de l'imputation juridique (*supra*, p. 251 et s.), il est certain qu'il appartient au droit international, et au droit international seul, de déterminer quelles sont les

déclarations de volonté qui constituent le fait auquel le droit international attribue les effets et par suite la qualification de traité international. Dire que la détermination de la compétence à conclure les traités rentre *nécessairement* dans la compétence du droit constitutionnel et que, par suite, il appartient à celui-ci d'une façon exclusive de fixer les conditions sous lesquelles peut naître une volonté étatique tendant à la conclusion des traités, cela revient à dire que les normes constitutionnelles ont efficacité dans le domaine propre du droit international (*supra*, p. 254 et s.), c'est-à-dire que le droit international n'est pas un ordre juridique autonome. Il n'en est pas autrement si la thèse s'entend dans le sens que l'action de rapporter à l'Etat la volonté de conclure le traité est l'œuvre du droit international, lequel pourtant *ne peut pas ne pas imputer* la volonté et seulement la volonté de l'organe compétent d'après le droit constitutionnel : la nécessité ainsi affirmée dans laquelle se trouverait le droit international, ne semble pas en vérité juridiquement concevable.

Au contraire, il est concevable que le droit international renvoie au droit interne, en établissant que la déclaration de la volonté de conclure le traité est imputable à l'Etat si, et dans la mesure où, elle émane de l'organe constitutionnellement compétent : la compétence constitutionnelle serait ainsi, par la volonté de l'ordre juridique international, une présupposition de l'applicabilité des normes internationales dont dépend l'imputation.

(326) La thèse n'est pas substantiellement différente, mais se rattache à des prémisses différentes de celles dont part le présent ouvrage si, prenant pour point de départ l'idée de l'unité du droit et de la prééminence de l'ordre juridique international, on admet que celui-ci délègue à chaque Etat la déter-

mination de l'organe compétent pour conclure les traités. Mais la manière de poser la question se trouve retournée : parce que, tandis qu'au point de vue adopté ici la pertinence des normes constitutionnelles dépend de l'existence d'une norme internationale de renvoi au droit constitutionnel, au point de vue opposé il faudrait une norme internationale qui, dérogeant au principe général de la délégation, exclurait la compétence du droit public interne.

Si l'on écarte, pour les raisons exposées ailleurs (*supra*, p. 50 et s.), cette manière de concevoir les rapports entre le droit international et le droit interne, toute la controverse sur la valeur internationale des dispositions constitutionnelles concernant la conclusion des traités se réduit seulement à voir s'il existe une norme internationale de renvoi au droit constitutionnel (*supra*, p. 259 et s.).

L'existence d'une telle norme semble d'autre part absolument à exclure. Aucun argument plausible n'a été jusqu'ici produit pour la démontrer. On ne peut certainement pas donner la qualification de plausible à l'argument que l'on a voulu tirer d'une prétendue volonté concordante des Etats, manifestée par le fait de régler dans leurs constitutions la compétence pour conclure les traités : les dispositions dont il s'agit ont, en vérité, leur propre raison d'être dans l'ordre constitutionnel auquel elles appartiennent et dans lequel elles établissent des droits et des devoirs précis; nous savons d'autre part (*supra*, p. 75 et s.) que les dispositions des lois internes, même concordantes, et relatives à une matière intéressant les relations internationales, ne peuvent pas constituer une norme de droit international. On ne peut non plus considérer comme plausible d'invoquer le principe connu d'Ulpien *qui cum alio contrahit vel est vel debet esse non ignarus condi-*

(327) *tionis eius* : tout en admettant que cette maxime soit applicable dans le domaine des relations internationales, il est évident qu'elle suppose que la condition de fait ou de droit à l'égard de laquelle on l'invoque, se trouve dans le cercle de l'ordre juridique dont il s'agit; en d'autres termes, cette maxime pourrait être invoquée également en ce qui touche les limitations constitutionnelles de la compétence à conclure les traités, si ces limitations constitutionnelles avaient une valeur dans le domaine du droit international; mais elle est complètement inopérante pour démontrer que les limitations dont il s'agit ont une valeur dans le domaine du droit international.

Au contraire, il ne manque pas de raisons pour admettre que la conviction des Etats consiste plutôt dans le refus de toute pertinence internationale aux normes constitutionnelles dont nous parlons.

Autant qu'on le sache, l'histoire des relations internationales ne connaît aucun cas dans lequel les parties contractantes aient soumis à des recherches et à des discussions la légitimité constitutionnelle de l'acte par lequel le chef de l'Etat déclarait procéder à la conclusion du traité; et elles ont toujours accepté cette déclaration comme nécessaire et suffisante pour l'établissement valable du lien contractuel : tout fait croire, néanmoins, qu'il n'a pas manqué d'occasions dans lesquelles, si la thèse opposée était vraie, des recherches et des discussions sur la légitimation du chef de l'Etat auraient été certainement opportunes et, peut être, nécessaires.

Cette constatation est fortement confirmée par l'examen des documents internationaux, qui a été institué récemment par Bittner sur de larges bases et qui a été conduit par lui avec un soin extrême. Il résulte de cet examen que les dispositions

constitutionnelles, si différentes entre elles, ne sont jamais ou presque jamais mentionnées dans le texte du traité ou dans les documents échangés entre les parties : le seul acte internationalement pertinent apparaît être la déclaration du chef de l'Etat, auquel il appartient pour autant d'une manière exclusive de certifier l'existence des conditions voulues par la Constitution.

(328) Un ou deux cas dans lesquels un Etat a cherché par la suite à se soustraire aux obligations dérivant du traité, en alléguant l'inobservation des normes constitutionnelles, ne peuvent pas évidemment prévaloir contre la reconnaissance générale du principe résultant des faits susmentionnés.

Il n'est pas difficile de voir que cette attitude constante des Etats répond à des exigences et à des principes bien fermes de l'ordre juridique international. Si, d'un côté, il s'agit de l'interprétation de normes touchant à l'ordre constitutionnel de l'Etat et, par suite, d'un domaine dans lequel, en règle, se trouvent jalousement exclues toute investigation, toute ingérence étrangère, d'un autre côté, rien ne semble plus étranger à la conviction juridique des Etats que de pouvoir mettre en doute et contester l'attestation que le chef de l'Etat, d'une manière explicite ou implicite, mais d'une manière nécessaire, fait de sa propre compétence dans le moment même où il procède et par le fait qu'il procède à la stipulation du traité.

De plus, à un point de vue pratique, on voit aisément quelle incertitude et quelles difficultés s'introduiraient dans la conclusion des traités internationaux si leur régularité devait constamment dépendre de l'interprétation de normes aussi délicates et controversées que celles qui limitent la compétence constitutionnelle du chef de l'Etat.

On ne nie pas pour cela les inconvénients pratiques qui

existent également avec la thèse soutenue ici, laquelle admet la possibilité qu'un Etat se trouve internationalement obligé par le fait de quelqu'un qui n'était pas constitutionnellement autorisé à cet effet; mais cet inconvénient est par sa nature exceptionnel, nous pourrions dire pathologique, parce qu'il suppose que le chef de l'Etat veut violer ses devoirs constitutionnels, tandis qu'au contraire les inconvénients de la thèse opposée seraient normaux et, dans un certains sens, physiologiques.

(329) Il est à peine besoin d'ajouter que c'est une grave erreur de croire que notre thèse enlève leur efficacité aux dispositions constitutionnelles qui limitent la compétence du chef de l'Etat : ces normes conservent pleine et entière leur valeur, mais dans leur domaine propre et avec les garanties et les effets propres des normes constitutionnelles. Il serait, au contraire, singulier qu'il appartînt au droit international de garantir l'efficacité pratique de normes constitutionnelles. Nous verrons dans un moment que les normes internationales relatives à la conclusion des traités se sont développées de façon à rendre toujours possible au chef de l'Etat l'exécution rigoureuse et complète de ses devoirs constitutionnels.

La conclusion à laquelle nous arrivons est donc que le droit international impute à l'Etat la déclaration de la volonté de stipuler faite en due forme par le chef de l'Etat, sans prendre égard aux dispositions constitutionnelles qui, d'une façon quelconque, limitent sa compétence ou lui imposent des devoirs. Nous disons « par le chef de l'Etat », nous référant ainsi au cas le plus important et le plus grave : ajoutons immédiatement toutefois que lorsque, en conformité avec une pratique désormais bien établie, des accords internationaux sont conclus sans l'intervention des chefs des Etats contractants, notre conclu-

sion vaut pour les déclarations de volonté des organes dûment autorisés à conduire les négociations et à conclure l'accord. La question, qui est de droit constitutionnel, de savoir si, dans ces cas, la compétence des organes doit se ramener à une délégation de compétence du chef de l'Etat et si cette délégation est valable, est dénuée de pertinence au regard du droit international.

Pour ce qui regarde le rapport entre la volonté déclarée et la volonté effective et les effets d'une divergence possible entre l'une et l'autre, les principes que nous avons exposés dans la théorie générale des actes juridiques internationaux (*supra*, p. 342 et s.) trouvent ici aussi leur application.

(330) 4. Forme.

BIBLIOGRAPHIE. — Ouvrage fondamental : L. BITTNER, *Die Lehre von den völkerrechtlichen Vertragsurkunden*, Berlin et Leipzig, 1924; J. BASDEVANT, *La conclusion et la rédaction des traités et des instruments diplomatiques autres que les traités*, dans le « *Recueil des cours de l'Académie de droit international* », vol. XV (1926, vol. V), p. 539-642. A un point de vue pratique, et spécialement pour connaître les formes typiques des documents internationaux modernes, on peut consulter utilement aussi l'ouvrage déjà cité de E. SATOW, *A guide to diplomatic practice.*

C'est une proposition couramment enseignée que la forme des traités, comme la forme des actes juridiques internationaux en général, n'est pas soumise à des règles obligatoires spéciales. A un point de vue très général, le principe est vrai : un accord entre Etats, au sens large, peut s'établir avec une efficacité juridiquement obligatoire, quel que soit le mode de manifestation de la volonté de ces Etats.

Mais il convient d'ajouter tout de suite deux considérations qui limitent sensiblement la portée pratique et la signification du principe. Avant tout, les procédures employées par la pra-

tique internationale pour la conclusion des traités, encore qu'elles ne soient pas juridiquement obligatoires, ont déjà acquis une telle consistance et sont liées à des intérêts si délicats et importants que leur inobservation ne semble pas pour ainsi dire possible et qu'il n'est exclu en aucune façon que, si des irrégularités se manifestent, l'accès ne soit ouvert à des exceptions fondées de nullité. En second lieu, l'article 18 du Pacte de la Société des Nations a introduit dans un cercle vaste et de plus en plus large d'Etats la règle de la *publicité* des traités et engagements internationaux de tout genre : règle qui, indirectement, réagit sur d'autres aspects de la forme, rendant par exemple pratiquement nécessaire l'intrument écrit, et ainsi de suite.

On a déjà indiqué, d'une manière incidente, que, en outre des traités conclus avec l'intervention des chefs d'Etats, la
(331) pratique internationale connaît d'autres accords qui se concluent sans cette intervention : les premiers, auxquels est réservé parfois le nom de « traités internationaux » au sens étroit, se forment généralement par une procédure plus compliquée et solennelle dont nous retracerons le développement, en nous réservant de mentionner ensuite sur quels points en diffèrent les procédures en usage pour d'autres accords moins solennels. Indiquons à ce propos que, dans ce paragraphe, lorsque nous parlons de traités internationaux, nous entendons nous référer seulement aux accords qui se passent avec l'intervention des chefs d'Etat.

A moins que la conclusion des traités ait lieu — et c'est à l'heure actuelle un cas extrêmement rare — par l'échange immédiat et direct des déclarations de volonté des organes compétents pour stipuler, la conclusion des traités est précédée par des négociations ou *tractations* (et c'est de ce mot

tractation que tire vraisemblablement son origine le mot « traité », adopté plus tard pour désigner l'acte juridique résultant desdites tractations) tendant à fixer le texte de l'accord sur lequel tomberont les déclarations finales de volonté des parties contractantes. Les négociations présupposent un accord préliminaire qui a pour objet précisément d'entrer en négociations en vue de stipuler un traité donné. Ces négociations sont conduites par des organes appropriés munis des pouvoirs à ce nécessaires et appelés pour cela *plénipotentiaires*. Les pleins pouvoirs sont pour la plupart du temps donnés par le chef de l'Etat, plus rarement par le ministre des Affaires étrangères au nom du chef de l'Etat, et attestent la compétence à conduire les négociations : c'est pourquoi le premier acte de la réunion des envoyés consiste précisément dans la communication réciproque des pleins pouvoirs, c'est-à-dire dans la production des documents qui légitiment la qualité et la fonction de ceux qui en sont munis, et dans leur vérification.

Si les négociations aboutissent, elles donnent lieu à la fixation définitive d'un texte qui, souvent, est d'abord paraphé (certifié par le moyen de l'apposition des initiales des noms des négociateurs) et qui sera ensuite formellement signé
(332) par les plénipotentiaires. Mais l'acte signé par les plénipotentiaires n'est pas encore obligatoire pour les Etats, lesquels restent libres de l'accepter ou de le repousser : la signature des plénipotentiaires établit simplement un *projet de traité* sur lequel pourra se produire ou ne pas se produire la rencontre des déclarations de volonté tendant à la conclusion.

Ces déclarations de volonté sont les *ratifications*. L'acte de ratification émane, d'habitude, du chef de l'Etat et contient la déclaration de la volonté d'observer loyalement et invio-

lablement le traité dont le texte a été signé par les plénipotentiaires et qui est reproduit littéralement dans le corps du document : parfois, mais rarement, l'acte de ratification fait mention de l'intervention de l'approbation parlementaire ou de l'accomplissement d'autres formalités et conditions requises par la constitution.

L'acte de ratification, comme tel, est donc une déclaration unilatérale qui a besoin d'être portée à la connaissance de l'autre contractant pour que se produise cette rencontre de volontés qui constitue l'accord (*consensus*). Cette rencontre des volontés a lieu par l'*échange*, entre les parties, des actes de ratification; dans les traités collectifs, où l'échange serait trop compliqué, on a coutume de faire le *dépôt* des actes de ratification auprès de l'une des parties ou auprès d'un organe commun qui en donne communication à tous les autres contractants. L'échange et le dépôt des ratifications sont habituellement attestés par un procès-verbal à cet effet. Les modalités et les délais de ces actes sont pour la plupart du temps déterminés par le traité lui-même dans des dispositions finales *ad hoc*, dont la valeur juridique sera examinée plus loin.

En règle, et sauf dispositions contraires expresses, le traité international devient donc parfait à l'instant et dans le lieu où se réalise l'échange ou le dépôt des ratifications. Il s'ensuit que le terme « *ratification* » est ici employé en un sens tout à fait spécial et différent de celui qu'il a généralement dans la jurisprudence : il n'exprime pas un acte confirmatif, mais la véritable déclaration de volonté de stipuler; il ne
(333) valide pas un acte déjà existant, mais il donne existence à un acte nouveau.

Ce sont des raisons historiques qui expliquent l'emploi impropre de ce terme. Bien qu'il existât depuis des temps reculés

une coutume bien établie (Bynkershoek la mentionne déjà comme telle) de regarder les traités comme étant conclus *sub spe rati* et comme soumis à l'approbation définitive du monarque, cependant la conception qui était à la base de toute la procédure de la négociation au temps des monarchies absolues était que le monarque qui personnifiait l'Etat passait les traités par le moyen de ses mandataires, se réservant de vérifier si ceux-ci s'étaient maintenus dans les limites du mandat, et, par suite, se réservant de ratifier leur œuvre. Le traité était donc conclu par les plénipotentiaires et la ratification du monarque avait véritablement le caractère d'un acte confirmatif : en conséquence, la ratification ne pouvait pas être refusée sans motifs graves, en particulier sans un excès de pouvoirs de la part des plénipotentiaires.

Cette conception, qui était parfaitement concevable et dépourvue d'inconvénients pratiques au temps des monarchies absolues, est apparue au contraire inconciliable avec le droit public interne de presque tous les Etats modernes, qui ne voit, dans le monarque ou dans le chef de l'Etat, que l'organe le plus élevé de cet Etat et qui, souvent, limite sa compétence à conclure des traités ou lui impose le devoir de ne pas procéder à cette conclusion sans avoir obtenu l'assentiment des Chambres, ou le met dans la nécessité de s'assurer leur concours pour l'édiction des dispositions nécessaires à l'exécution des obligations qui naîtront du traité. Le consentement des Chambres, quels qu'en soient la nature et l'effet, ne peut être demandé et accordé que sur les bases d'un projet de traité complet et bien défini dans toutes ses parties, qui permet seul d'en apprécier d'une manière exacte l'importance et les conséquences : en même temps, il est indispensable que le chef de l'Etat demeure complètement libre de ne pas passer

le traité, s'il n'obtient pas le consentement ou le concours
(334) des autres organes prescrits par la constitution. La délicate complexité des procédures constitutionnelles liées à la conclusion et à l'exécution d'un traité ne saurait s'adapter à l'existence d'une obligation internationale créée par l'accord des plénipotentiaires, qui met sous une forme concrète pour la première fois le texte du traité : cet accord ne peut désormais plus être que le premier acte après lequel il devient possible que les divers organes de l'Etat apprécient l'importance et les effets du traité qu'il est question de passer.

Conformément à ces conceptions et exigences nouvelles, une pratique internationale maintenant bien établie, en modifiant les règles admises dans le passé, a fixé le principe qu'une ratification peut toujours être refusée et que le motif de ce refus est dépourvu de pertinence juridique. Ceci équivaut à dire qu'avant la ratification il n'y a pas d'obligation juridique des Etats, parce que ne serait pas une obligation juridique celle qui aurait été contractée *si voluero*. Ce système, laissant l'Etat libre jusqu'au moment de la ratification, met l'organe auquel il appartient de ratifier dans la condition de pouvoir remplir ses devoirs constitutionnels, en provoquant le jugement d'autres organes, en demandant leur consentement ou leur concours, sans que les autres Etats puissent le moins du monde s'ingérer ou demander les raisons pour lesquelles on ne ratifie pas. Il est à peine besoin d'ajouter que la chose peut être différente si on apprécie le refus de ratifier au point de vue moral ou politique : le point de vue ici exposé est un point de vue strictement juridique.

Il faut encore observer que, en excluant tout effet obligatoire du traité antérieurement à la ratification, on ne veut pas dire que l'Etat puisse ne tenir aucun compte du texte

intervenu et faire comme si rien ne s'était produit. Il y a lieu, par contre, d'admettre que, lorsque la procédure de ratification d'un traité régulièrement signé est pendante, l'Etat doit s'abstenir d'accomplir des actes de nature à rendre impossible ou plus difficile l'exécution régulière du traité une
(335) fois ratifié. Mais il est clair qu'il ne s'agit pas alors d'un effet du traité comme tel, mais bien d'une application du principe qui défend d'abuser du droit (V. Cour permanente de justice internationale, arrêt n° 7, *Publications*, série A; n° 7, p. 37 et s.).

L'Etat donc est toujours libre de ratifier ou de ne pas ratifier; mais la ratification ne peut tomber que sur le texte signé par les plénipotentiaires dans son intégralité. Une ratification partielle, ou qui, d'une manière quelconque, modifierait ou limiterait ce texte, équivaut au refus de ratifier accompagné d'une nouvelle proposition, qui peut être acceptée ou non par les autres intéressés.

Sur une modification importante, bien que non essentielle, de la procédure qui vient d'être décrite, introduite par l'article 405 du Traité de Versailles et dispositions correspondantes des autres traités de paix, voyez *supra*, p. 302 et s.

La forme des accords internationaux — ordinairement de caractère technique ou administratif, ou rattachés à des traités préexistants — conclus par les gouvernements sans l'intervention des chefs d'Etat, varie notablement. Tantôt la procédure ne se distingue pas de celle qui vient d'être décrite, sinon que, à la place des pleins pouvoirs délivrés et signés par le chef de l'Etat, il y a une simple autorisation du chef du Gouvernement ou du ministre des Affaires étrangères et que, à *la place de la ratification solennelle du chef de l'Etat, il y a* un acte d'approbation ou de confirmation du Gouvernement.

D'autres fois, toute approbation ou confirmation fait défaut : l'acte, qualifié différemment (accord, déclaration, protocole, etc.), est simplement signé par des délégués (agents diplomatiques, ministres des affaires étrangères ou autres) qui se déclarent dûment autorisés à cet effet et il est obligatoire sans plus. Une forme fréquemment usitée est l'échange de notes : en général il a lieu entre le chef du Gouvernement ou le ministre des Affaires étrangères de l'un des deux pays et l'agent diplomatique dûment accrédité par l'autre pays. Une pratique internationale bien établie reconnaît la valeur obligatoire de ces accords, de quelque façon qu'ils soient conclus.
(336) Etant donné la très grande variété et l'incertitude de la terminologie employée, ce qui importe est dans chaque cas la substance de l'acte : la qualification que revêt cet acte peut être considérée en règle comme sans pertinence, sauf comme élément éventuel d'interprétation de la volonté des parties.

Enregistrement des traités.

Bibliographie. — M. O. Hudson, *The registration and publication of treaties*, dans l' « *American Journal of international law* », vol. XIX, 1925, p. 273 et s.; J. Lambiris, *L'enregistrement des traités d'après l'article* 18 *du Pacte de la Société des Nations*, dans la « *Revue de droit international et de législation comparée* », vol. LIII, 1926, p. 697 et s.; K. König, *Völksbefragung und Registrierung beim Völkerbund : neue Erfordernisse für die Gültigkeit von Staatsverträgen* (dissertation de doctorat), Leipzig, 1927; W. Schucking et H. Wehberg, *Die Satzung des Völkerbundes*, 2e éd., Berlin, 1924, p. 544 et s.; J. Hatschek, *Völkerrecht*, précité, p. 232 et s.; P. Fauchille, *Traité de droit international*, précité, vol. I, nos 825 et s.

A) L'article 18 du Pacte de la Société des Nations dispose que « tout traité ou engagement international conclu à l'ave- « nir par un membre de la Société devra être immédiatement « enregistré par le Secrétariat et publié par lui aussitôt que

« possible. Aucun de ces traités ou engagements internationaux « ne sera obligatoire avant d'avoir été enregistré ».

Il est à peine besoin de rappeler que cette disposition a pour origine historique le premier des fameux quatorze points que le président Wilson a proclamés dans son message au Congrès américain du 8 janvier 1918 comme devant contenir les lignes essentielles de la paix future : « Conventions de paix conclues « ouvertement, après lesquelles il n'y aura plus d'accords inter- « nationaux secrets, de quelque nature qu'ils soient; mais la « diplomatie devra procéder toujours d'une manière ouverte « et publiquement. » L'importance attribuée au principe de la publicité résulte du fait que ce principe se trouve rappelé expressément dans le préambule du Pacte; d'autres applications se trouvent dans les articles 8, alinéa dernier, et 15.
(337) Il correspond certainement à la nature et aux exigences d'une société d'Etats qui s'assurent réciproquement l'intégrité et la défense contre toute agression et il représente en outre la garantie naturelle de l'obligation imposée aux membres par la clause 2 de l'alinéa premier de l'article 20, qui interdit de passer des traités incompatibles avec les dispositions du Pacte.

B) Mais s'il est facile de comprendre la raison et l'importance politique du principe, il est assez difficile d'interpréter exactement la disposition de l'article 18.

La question fondamentale concerne la nature et l'effet de l'enregistrement, ou, si l'on préfère, le rapport qui existe entre la ratification et l'enregistrement.

Diverses opinions ont été exposées à cet égard. Selon les uns, avant l'enregistrement, le traité n'a aucune valeur obligatoire; les parties sont pleinement libres, comme elles le sont dans l'intervalle entre la signature et la ratification : cette

thèse a été soutenue par M. van Karnebeek dans la première session de l'Assemblée de la Société des Nations; elle se fonde avant tout sur la lettre de l'article 18.

D'autres sont d'avis que les parties sont obligées par l'effet de la ratification, mais qu'elles ne peuvent pas demander l'exécution du traité avant que celui-ci ait été enregistré : en ce sens le rapport présenté par MM. Adatci et Ch. de Visscher à l'Institut de Droit international en 1923.

Dans la discussion qui a eu lieu à la première session de l'Assemblée, M. Tittoni a soutenu que le traité devient obligatoire *inter partes* par la ratification, mais qu'il ne peut pas être invoqué à l'égard de la Société des Nations avant d'avoir été enregistré.

Schücking et Wehberg, dans leur commentaire du Pacte, sont d'avis que le caractère juridiquement obligatoire du traité naît avec l'enregistrement (et non pas avec la publication), mais produit effet *ex tunc*, c'est-à-dire rétroagit au moment
(338) de la ratification; donc, à partir de ce moment, les parties ne seraient plus pleinement libres, comme dans l'intervalle entre la signature et la ratification; elles ne peuvent rien faire qui soit en contradiction avec le traité : si les parties, membres de la Société des Nations, omettent l'enregistrement immédiat auprès du Secrétariat, ce fait équivaut à une révocation tacite de la ratification et le traité devient inefficace.

Suivant Hatschek, la ratification a désormais seulement pour signification et pour effet de concrétiser le moment à partir duquel chacun des contractants acquiert le droit de lier les autres par un acte unilatéral (communication du traité au Secrétariat permanent pour l'enregistrement).

La Commission de juristes nommée par le Conseil de la Société des Nations, sur demande de l'Assemblée, pour faire

rapport sur l'application de l'article 18 en ce qui concerne la validité des traités, a été d'avis que l'enregistrement ne remplace pas la ratification et ne doit pas être considéré comme enlevant toute valeur au consentement des parties; mais elle est une condition nécessaire pour que le contrat acquière force obligatoire positive, non seulement à l'égard de la Société des Nations, mais encore entre les parties; c'est une condition donc qui tient en suspens la valeur obligatoire du traité ou de l'accord international : lorsqu'un traité ou un accord a été conclu, les parties ne peuvent pas se soustraire unilatéralement à son empire, mais, jusqu'à ce que l'enregistrement ait lieu, le traité ou accord se trouve dépourvu de valeur obligatoire. Il faut noter que ni cette proposition ni d'autres n'ont été acceptées par l'Assemblée, qui a préféré renvoyer à la session suivante, dans laquelle fut adoptée une résolution de renvoi à une époque indéterminée : la question demeure donc ouverte et c'est purement et simplement une question d'interprétation de la seconde partie de l'article 18 du Pacte.

Or pour procéder à l'examen de cette question, il importe avant tout de mettre en lumière deux choses : *a*) La seconde
(339) partie de l'article 18 du Pacte se réfère explicitement à tous les traités ou engagements internationaux considérés dans la première partie : « aucun *de ces* traités ou engagements internationaux ne sera obligatoire... »; « no *such* treaty or international engagement shall be binding... ». Le texte italien exprime la même idée, bien que peut-être avec moins de force et de précision; en tout cas, étant donné la correspondance parfaite des textes français et anglais, qui dans cette partie ont une valeur égale, le texte italien peut être laissé de côté. *b*) Une seule et identique règle est adoptée indistinctement pour tous les traités ou engagements internationaux auxquels l'article se réfère.

De ces prémisses bien certaines se déduit avec une égale certitude que l'interprétation à adopter doit être telle qu'elle puisse indistinctement s'appliquer à tous ces traités et engagements internationaux : une interprétation qui conduirait à distinguer entre certains actes et certains autres, ou qui, admissible pour certains, serait absolument inapplicable aux autres, est une interprétation erronée, parce que ou bien elle distingue là où le texte ne fait pas et ne veut pas de distinction, ou bien parce qu'elle laisse de côté des actes que le texte embrasse expressément.

Ceci posé, observons que les traités et engagements internationaux considérés dans la première partie de l'article ne sont pas ceux *entre membres* de la Société des Nations, mais ceux conclus *par un membre* de la Société; par conséquent aussi tous les traités ou engagements internationaux conclus entre un membre et un ou plusieurs Etats non membres. Sur ce point il ne peut y avoir de doute, et la chose est en fait universellement reconnue, soit par les auteurs qui se sont occupés de la matière, soit par la pratique en vigueur : la Commission des juristes de la Société des Nations mentionnée plus haut le constate expressément : « Pour qu'un traité ou « engagement international soit soumis à l'enregistrement « obligatoire, il faut — mais il suffit — qu'une des parties « contractantes soit membre de la Société des Nations. Un « traité conclu par un Etat membre de la Société avec un Etat
(340) « non membre doit donc être enregistré. Le texte de l'article « et les travaux préparatoires ne laissent aucun doute à cet « égard. »

S'il en est ainsi, la règle écrite dans la deuxième partie de l'article 18 doit être entendue de manière qu'elle puisse s'appliquer non seulement aux traités entre membres de la

Société, mais également aux traités entre membres et non membres. Or si l'on peut certainement concevoir que les membres de la Société des Nations aient voulu adopter *inter se* une disposition par laquelle, par modification du droit antérieur, la valeur obligatoire des traités viendrait à être soumise d'une façon quelconque, même *inter partes*, à la condition de l'enregistrement, il est à l'inverse manifestement impossible d'admettre que le Pacte ait donné existence à des normes obligatoires pour les Etats qui restent en dehors de la Société et qu'il ait modifié d'une façon quelconque, à l'égard de ceux-ci, le droit en vigueur : un traité entre un Etat membre et un Etat non membre continue à être réglé par le droit commun, nonobstant l'enregistrement imposé à l'Etat membre. Les auteurs les plus autorisés reconnaissent en effet expressément cette vérité juridique élémentaire et admettent que, nonobstant l'article 18, un traité entre un Etat membre et un Etat non membre est obligatoire en vertu de la seule ratification. Si donc on admet avec la Commission de juristes de la Société des Nations que « la sanction prévue par cet article (18) s'ap- « plique aux traités conclus entre membres et non-membres », la conséquence tout à fait certaine est que la sanction doit être de telle nature que les droits et les obligations que les Etats non membres ont en vertu du droit international commun restent inaffectés.

En partant de ce point de vue, si nous nous demandons quelle peut être donc la portée du principe inscrit dans la seconde partie de l'article 18, une seule réponse semble possible : le caractère obligatoire dont il est question ne se rapporte pas aux parties, mais à la Société des Nations; entre les parties, le traité est, comme par le passé, obligatoire et
(341) exécutoire en vertu de l'accord des volontés des parties con-

crétisé dans l'échange ou dans le dépôt des ratifications, mais il ne peut pas être invoqué et mis en valeur par rapport à la Société des Nations et à ses organes, s'il n'a pas été enregistré en conformité de l'article 18. Toutes les autres interprétations sont inacceptables, parce qu'elles ne peuvent pas être rapportées à une catégorie d'actes que la disposition envisage indubitablement et soumet à la même règle, à savoir la catégorie des traités ou engagements entre membres et non membres de la Société des Nations.

On a fait à cette interprétation deux objections : on a dit qu'elle est en opposition avec la lettre de la disposition et qu'elle conduit à des résultats déraisonnables en ce que le même traité devrait être considéré comme valable et appliqué par certains organes (par exemple les organes étatiques des parties ou un tribunal arbitral spécial), tandis que d'autres organes, institués par la Société des Nations, n'en tiendraient pas compte.

En ce qui concerne la première objection, nous reconnaissons sans hésiter que la lettre de l'article semble exprimer un défaut de caractère obligatoire général et absolu des traités ou engagements internationaux non enregistrés. Mais s'il est vrai que, lorsqu'un texte est clair, il doit se prendre tel qu'il est, sans en restreindre ou en élargir le sens littéral, il n'est pas moins vrai que les mots n'ont de valeur qu'en tant qu'ils expriment des idées et que l'on ne peut pas supposer que l'on ait voulu adopter une idée qui se ramène à l'absurde, ou, si l'on préfère, à une véritable impossibilité juridique. A ce point l'interprétation grammaticale s'arrête et ce que l'on appelle l'interprétation restrictive, qui prend sa place, ne fait que constater la disproportion existant entre les mots em-

ployés et le contenu véritable de la norme et rétablir la correspondance naturelle entre les mots et le contenu.

Vrai toujours, ce principe général présente une importance particulière dans l'interprétation du Pacte dont les mérites, certainement grands, ne doivent pas être cherchés dans l'exac-
(342) titude de la formulation juridique. Et dans notre cas on peut peut-être même indiquer la source du manque de concordance qui existe, quant à la formule, entre la première et la seconde partie de l'article 18, entre la règle et la sanction. L'article 21 du projet préparé comme base de discussion par les délégations américaine et britannique et soumis à la commission de la Conférence de Paris le 3 février 1919 était ainsi conçu : « Les Hautes Parties contractantes conviennent de faire enre- « gistrer et publier sans délai par le chancelier tous traités ou « conventions internationales passés *entre Etats membres de la « Société.* » Pendant la septième séance de la Commission le Président Wilson proposa d'ajouter à l'article les mots ci-après: « et qu'aucun traité ou engagement international ne sera « obligatoire avant cet enregistrement » : c'était la sanction qui s'ajoutait à la règle, sanction parfaitement logique, puisque la règle se référait seulement aux traités entre membres de la Société. Plus tard il parut nécessaire d'étendre l'obligation de l'enregistrement aux traités dans lesquels même une seule des parties était membre de la Société et la première partie de l'article a été modifiée d'une façon correspondante; mais, selon toute probabilité, on n'a pas remarqué le manque de congruence qui se produisait entre le nouveau principe et la sanction, telle qu'elle avait été originairement conçue, en la rapportant aux seuls traités entre membres de la Société : la sanction changeait nécessairement de sens, mais le changement ne trouvait pas dans la forme son expression adéquate.

Au sujet des prétendus résultats déraisonnables d'une thèse qui conduit à apprécier diversement le même acte, il suffira d'observer combien il est fréquent en droit qu'un acte développe dans une direction des effets qui lui sont refusés dans une autre direction : que l'on pense aux nombreuses applications de ce que l'on appelle *negotium claudicans;* et si l'on veut un cas plus proche du nôtre, que l'on pense à un contrat de vente d'un immeuble qui, suivant le droit civil italien, est parfait entre les parties et transfère la propriété du vendeur
(343) à l'acheteur au moment où l'accord est réalisé sur la chose et sur le prix (Code civil italien, art. 1448), tandis que ce même contrat n'a aucun effet au regard des tiers jusqu'à ce qu'il soit transcrit (*ibidem*, art. 1832, n° 1, et 1942, § 1°). On dira peut-être que, dans tous ces cas, s'il est vrai que l'acte juridique développe dans une direction des effets qui lui sont refusés dans une autre, il est vrai également que ces effets sont uniformément reconnus ou niés, quel que soit l'organe au moyen duquel il est mis en valeur, tandis que, dans notre espèce, il y aurait des organes qui reconnaîtraient l'effet du traité *inter partes* et d'autres qui nieraient cet effet. L'objection ne peut pas avoir de valeur sinon dans la mesure où elle se rapporte aux organes du même ordre juridique et, par suite, dans notre espèce, à des organes internationaux : il s'agit donc, en substance, de la possibilité que le traité non enregistré soit appliqué par un tribunal arbitral constitué par les parties, tandis qu'il ne serait pas appliqué par les organes de la Société des Nations. N'examinons pas si la chose est aussi singulière que l'on voudrait le faire croire; il est certain, en tout cas, que tout se réduit à ceci que les parties appliquent le traité, soit directement, soit au moyen d'un organe à elles commun, qui est le tribunal arbitral *ad hoc*, mais ne peuvent

pas invoquer la protection et les garanties que la Société des Nations réserve aux traités enregistrés. Il est difficile de voir ce qu'il y a do déraisonnable dans cette conception et dans les conséquences qui en découlent logiquement. Il est en vérité singulier que cette objection soit faite par des écrivains comme Schücking et Wehberg, lesquels n'hésitent pas ensuite à admettre que, dans le cas de traités entre membres et non membres (obligatoires en vertu de la seule ratification, indépendamment de l'article 18), les membres ne peuvent pas se prévaloir du traité à l'égard de la Société des Nations s'ils n'ont pas obtempéré à l'obligation de l'enregistrement, reconnaissant ainsi implicitement la possibilité juridique d'un traité valable entre les parties et qui ne peut pas être invoqué à l'égard de la Société.

(344) C) En ce qui regarde l'effet de l'enregistrement, dans le cas de traités ou engagements où certaines seulement des parties sont membres de la Société des Nations, nous croyons nous aussi avec les auteurs ci-dessus cités que l'article 18 comporte que les membres de la Société qui n'ont pas obtempéré à l'obligation de l'enregistrement, ne peuvent pas invoquer ensuite le traité ou l'engagement à l'égard de la Société, tandis que peuvent certainement s'en prévaloir les parties qui, n'étant pas membres, n'avaient pas l'obligation de procéder à l'enregistrement. L'objection que l'on a voulu tirer du principe de l'égalité des contractants (Hatschek) ne semble pas décisive, parce que ce principe général ne peut pas prévaloir sur la règle spéciale, surtout quand il est entièrement laissé à l'intéressé d'accomplir les formalités nécessaires pour que le principe d'égalité soit pleinement sauvegardé en sa faveur.

D) L'obligation de l'enregistrement incombe seulement aux membres de la Société des Nations; et elle porte, comme on l'a dit, non seulement sur les traités et engagements qu'ils contractent avec d'autres membres de la Société, mais également sur ceux qu'ils contractent avec des Etats ou des collectivités étrangers à la Société : pour ces derniers, il n'y a jamais obligation d'enregistrement, qu'il s'agisse d'accords avec des Etats membres ou avec des Etats non membres; toutefois ils peuvent demander cet enregistrement dans un cas comme dans l'autre et, s'ils le demandent, le Secrétaire général n'a pas la faculté de le refuser (Résolution du Conseil de la Société des Nations du 19 mai 1920).

E) D'après la disposition de l'article 18, l'obligation de l'enregistrement concerne les traités conclus *à l'avenir* (*hereafter; d'ora in poi*), c'est-à-dire : *a*) les traités et engagements internationaux qui sont entrés en vigueur à partir du 10 janvier 1920 ou qui entreront en vigueur à partir du 10 janvier 1920, pour les membres originaires de la Société; *b*) les traités
(345) ou engagements internationaux qui sont entrés en vigueur ou qui entreront en vigueur à partir de la date de l'admission dans la Société, s'il s'agit de membres admis en vertu du paragraphe 1er de l'article 1er. Les traités ou engagements internationaux entrés en vigueur auparavant ne sont pas compris dans l'obligation édictée par l'article 18; mais, si les parties sont d'accord pour en réclamer l'enregistrement, le Secrétaire général est autorisé à l'accorder (Résolution précitée).

F) En ce qui concerne la nature et l'objet des actes, l'article 18 est conçu dans les termes les plus généraux : « tout

traité ou engagement international ». Rentrent donc sous cette expression tous les accords, sans exception, desquels dérivent des obligations juridiques internationales, de quelque façon qu'ils aient été contractés et de quelque façon qu'ils soient qualifiés : aucune distinction n'est possible à l'égard soit de la nature, soit de la forme, soit de l'importance ou de la durée de ces accords; restent en dehors seulement les actes unilatéraux dans le sens véritable et strict du mot.

Mais si la disposition est très claire et si l'interprète ne peut que la reconnaître et l'accepter telle qu'elle est, il est impossible d'autre part de ne pas dire que l'enregistrement et la publication de tout traité ou engagement international vont au delà du but politique que se propose l'article 18 et soulèvent des difficultés et des périls qui ne sont pas de mince importance. La raison d'être de l'article 18 est la publicité des traités qui, par leur nature politique, peuvent influer sur la bonne harmonie des relations internationales et qui, en conséquence, intéressent la paix du monde : est-il nécessaire, pour atteindre ce but, que n'importe quel accord financier, que n'importe quelle convention technique soit enregistrée et publiée? D'autre part, si et dans la mesure où le Pacte admet que les membres de la Société concluent des alliances défensives, est-il raisonnable que soient portés à la connaissance du public les détails d'un accord militaire qui règle la coopération éventuelle d'armées alliées? Deux espèces pratiques ont
(346) attiré l'attention sur ces difficultés. En 1921, le Gouvernement britannique a fait connaître au Secrétaire général et aux membres de la Société qu'il avait conclu avec divers Etats un grand nombre d'accords financiers concernant en général la liquidation des dépenses de guerre; tout en ne prenant pas sur ce point une attitude définitive, le Gouvernement britannique

exprimait l'avis que des accords de cette espèce ne tombaient pas sous le coup de la disposition de l'article 18 et qu'il serait tout à fait inutile de publier les détails de transactions de ce genre. Un cas très délicat d'une autre nature s'était présenté en novembre 1920, lorsque le Gouvernement belge a communiqué au Secrétaire général un échange de notes avec la France, duquel résultait l'approbation d'un accord militaire contenant une série de mesures à prendre au cas d'une nouvelle agression allemande, sans toutefois annexer le texte de l'accord lui-même, destiné évidemment à rester secret.

Il est certainement raisonnable de supposer que des considérations de ce genre n'ont pas échappé aux auteurs de la disposition. Si, malgré cela, ils ont donné à l'obligation de l'enregistrement un domaine si étendu, il faut croire qu'ils l'ont fait pour éviter un péril redoutable, à savoir celui qu'une exception ou qu'une limitation quelconque apportée à la règle n'ouvre un accès pour éluder l'obligation elle-même, en faisant entrer d'une façon ou d'une autre dans les catégories réservées des accords que les parties voudraient maintenir secrets, en raison précisément de leur nature et de leur importance politique. Il est certain que le maintien dans des limites précises et non susceptibles d'être franchies de toute exception aux principes est une chose d'une extrême difficulté; c'est ce que prouvent bien les travaux de la Commission de juristes instituée par la Société des Nations qui, en vue précisément des inconvénients sus-mentionnés, a été chargée également de proposer des amendements éventuels au texte de l'article 18, à adopter ensuite avec la procédure appropriée de l'article 26. La Commission a exclu complètement la solution consistant à obvier à ces inconvénients, dont elle reconnaissait néanmoins toute la gravité et l'importance, en faisant échapper à l'enre-

(347) gistrement des catégories déterminées de traités ou d'engagements; la Commission a préféré faire d'autres propositions : par exemple, celle de supprimer la sanction du défaut d'enregistrement; c'est-à-dire de tempérer la rigueur de la règle par une formule qui reconnaîtrait explicitement l'effet rétroactif de l'enregistrement; ou même de réserver à l'Assemblée le droit d'adapter, au moyen de dispositions réglementaires spéciales que celle-ci pourrait de temps en temps revoir ou modifier, le principe de l'enregistrement obligatoire aux nécessités pratiques révélées par l'expérience. Aucune de ces propositions n'a encore été adoptée; et peut-être est-il bien qu'il en soit ainsi, parce que ou bien elles sont inadéquates ou bien elles ouvrent la porte à des maux pires que ceux auxquels elles devraient remédier.

Mais s'il en est ainsi, il semble qu'un nouvel argument, de caractère pratique, se dessine en faveur de la thèse qui limite l'effet de l'enregistrement aux rapports entre les parties et la Société des Nations. En vérité les plus graves inconvénients tombent ou s'atténuent si l'on ne s'obstine pas à vouloir voir dans l'article 18 une menace de nullité *inter partes* des traités non enregistrés : la Commission l'a reconnu expressément et, partant de la conception, d'après nous erronée, que l'article 18 prive de force obligatoire tout engagement international non enregistré, elle a admis que l'amendement doit consister avant tout dans l'atténuation de cette sanction rigoureuse.

Qu'on ne dise pas non plus que l'obligation de l'enregistrement en vienne par là à être grandement affaiblie. La vérité est que l'institution de l'enregistrement des traités est indissolublement liée à la vie et aux destinées de la Société des Nations. Si celle-ci se développe et se fortifie, les garanties qu'elle offrira pour le respect des traités deviendront telles et

de si grande importance que les parties se risqueront difficilement à y renoncer, à moins qu'il ne s'agisse de ces accords d'ordre purement technique ou d'exécution immédiate (ce que l'on appelle traités *dispositifs*) qui n'intéressent pas du tout
(348) la politique internationale et qui, par suite, s'ils tombent sous la lettre de l'article 18, ne rentrent pas dans son esprit; d'autre part, en même temps et pour les mêmes raisons, s'atténueraient et disparaîtraient progressivement les raisons des traités politiques que les Etats cherchent à maintenir secrets. En cas opposé, il est vain de croire que l'affirmation rigide du principe de l'absence d'effets obligatoires des traités non enregistrés puisse suffire à maintenir en vie une institution qui se trouverait fatalement en opposition avec des intérêts trop nombreux et trop graves des Etats. Le principe de la publicité des traités a beaucoup à gagner et rien à perdre à se détacher de ces conceptions trop théoriques, à se rapprocher des exigences pratiques de la vie internationale et à se développer en contact intime avec celles-ci.

G) Dans la conception de l'article 18 il ne semble pas douteux que l'enregistrement doive être effectué seulement après que le contrat ou l'engagement ont acquis l'existence légale; c'est-à-dire après la ratification ou, si celle-ci n'a pas lieu, après l'acte (souscription, échange des notes, etc.), qui, suivant les pratiques en vigueur, donne à l'accord le caractère définitif d'engagement. De toutes façons, la résolution plusieurs fois citée du Conseil de la Société des Nations admet que les parties, d'accord, peuvent demander l'enregistrement d'un traité ou engagement dont le texte a été définitivement arrêté, bien que l'échange des ratifications doive avoir lieu à une date ultérieure. En ce cas toutefois le Secrétaire général

doit faire ressortir clairement que le traité ou engagement n'est pas encore définitif et les parties ont l'obligation de lui communiquer l'acte ultérieur par lequel le traité ou engagement sera mis en vigueur.

Mais quand le traité ou engagement a un caractère définitif, l'enregistrement doit avoir lieu *immédiatement* : le texte est formel sur ce point (*immediatamente*, *forthwith*) et le principe a la plus grande importance parce qu'il est destiné à empêcher que les traités restent secrets jusqu'à ce que, soit qu'un différend s'élève, soit pour quelque autre raison, les parties ou
(349) l'une d'entre elles aient un intérêt immédiat à l'enregistrement : une pratique de ce genre irait directement contre le but et la raison d'être de l'article 18. Il ne semble pas que ce point de vue ait été dûment apprécié par la Commission de la Société des Nations quand, entre autres propositions d'amendement à l'article, elle a fait également celle de rédiger ainsi la seconde partie : « Aucun de ces traités ou engagements « internationaux soumis à l'enregistrement ne sera obligatoire « *sans* avoir été enregistré » il paraît en effet que par là on veuille rendre sans pertinence le moment auquel l'enregistrement a lieu et par suite retirer son importance au mot *immédiatement*, qui se trouve dans la première partie de l'article.

Il n'est peut-être pas inutile d'observer que l'importance de la clause dont nous parlons est encore plus grande si l'on accepte l'interprétation soutenue ici, selon laquelle les effets de l'enregistrement concernent seulement les rapports entre les parties et la Société des Nations : rien en effet, sans cette clause, n'empêcherait les parties d'enregistrer les traités au moment où elles doivent s'en servir à l'égard de la Société. A l'inverse, il faut admettre qu'un enregistrement tardif ne répond pas à l'obligation imposée par l'article 18 et ne produit

pas, par suite, les effets de l'enregistrement régulièrement exécuté.

Le mot *immédiatement* doit sans aucun doute être entendu dans un sens relatif et comme tel doit comporter une certaine liberté d'appréciation : l'enregistrement doit être effectué *aussitôt que possible.* La distance, l'état des communications, les conditions internes du pays et ainsi de suite sont certainement à prendre en considération. Il serait à l'inverse contraire à l'esprit de l'article 18 de tenir compte, pour justifier le retard, de la nature du traité ou de l'engagement, des intérêts qu'il implique, des répercussions que peut avoir sa publication, et ainsi de suite. Aucune règle n'a été adoptée jusqu'ici pour déterminer mieux les délais dans lesquels l'enregistrement doit être effectué; rien par ailleurs ne semble s'opposer à ce que des règles de ce genre viennent à être fixées. La tardivité de l'enregistrement peut être invoquée par tous les intéressés et doit être relevée d'office.

H) L'enregistrement peut être fait par le Secrétaire général d'office ou sur la demande des parties. L'enregistrement d'office a lieu seulement en vertu de dispositions spéciales, comme en offrent des exemples les articles 406 et 407 du Traité de paix de Versailles — et les articles correspondants des autres traités de paix — pour les conventions de l'Organisation internationale du travail, la résolution de l'Assemblée de la Société des Nations du 10 décembre 1920 concernant les conventions de l'Organisation internationale d'hygiène, les Conventions de Barcelone de 1921 concernant le transit et les communications : il est à noter que dans tous ces cas le Secrétaire général reçoit également communication des ratifications survenues.

Ordinairement l'enregistrement a lieu sur la demande des parties ou de l'une d'entre elles. Celle qui demande l'enregistrement doit présenter au Bureau compétent du Secrétariat une copie textuelle intégrale de l'acte, avec toutes les déclarations, protocoles, ratifications, etc., qui s'y rapportent, accompagnée par une déclaration authentique que le texte présenté contient intégralement le traité ou accord à enregistrer.

Aux fins de l'enregistrement, le Secrétariat permanent tient deux registres. Le premier est un registre établi par ordre chronologique, dans lequel sont mentionnés les parties, le titre de l'acte, les dates de signature, de ratification, de la présentation pour l'enregistrement, et enfin le numéro sous lequel l'acte a été enregistré : les exemplaires des actes présentés au secrétariat sont conservés en annexe à ce registre et revêtus par le Secrétaire général de la formule *ne varietur*. Le second registre constitue ce que l'on pourrait appeler « l'état civil » des actes enregistrés; à chacun de ceux-ci est consacrée une page sur laquelle sont notés également tous les faits juridiques postérieurs à l'enregistrement concernant cet acte : adhésions, dénonciations, etc.

(351) Le Secrétaire général délivre aux parties intéressées des certificats d'enregistrement portant un numéro d'ordre par date. Il peut également délivrer aux Gouvernements, aux diverses autorités et aux particuliers, des extraits certifiés du second registre, à l'effet d'attester l'existence et l'état juridique des divers traités ou engagements internationaux, la date de l'entrée en vigueur, des ratifications, adhésions ou dénonciations, la teneur des réserves éventuelles, et ainsi de suite. Il faut noter toutefois que le Secrétariat permanent n'assume aucune responsabilité à raison de la délivrance d'extraits de ce genre.

Tandis que l'enregistrement a lieu généralement sous l'im-

pulsion d'une partie. la publication est l'œuvre exclusive du Secrétariat permanent. Elle s'effectue par l'insertion du texte original, éventuellement accompagné d'une traduction dans les langues officielles de la Société, dans un recueil spécial intitulé : *Recueil des traités et des engagements internationaux enregistrés par le Secrétariat de la Société des Nations*, qui est expédié régulièrement à tous les membres de la Société.

Dans l'ensemble, il paraît que la pratique de l'enregistrement des traités, après une première période de difficultés et d'incertitude, se déroule régulièrement et avec des résistances de moins en moins grandes de la part des Gouvernements : ce sont précisément des informations de ce genre, fournies par le Secrétariat, qui ont amené l'Assemblée à prendre, le 23 septembre 1922, la résolution par laquelle elle a renvoyé *sine die* la discussion d'amendements éventuels à l'article 18 du Pacte.

Déterminations accessoires.

BIBLIOGRAPHIE. — A. RAPISARDI MIRABELLI, *I limiti di obbligatorietà delle norme giuridiche internazionali. Auto-limitazioni*, Catane, 1922; F. DEAK, *Computation of time in international law*, dans l' « *American Journal of international law* », vol. XX, 1926, p. 505 et s.; H. WEHBERG, *Staatsver-*
(352) *träge, Vorbehalte*, dans le « *Wörterbuch des Völkerrechts* » de K. STRUPP, vol. II; H. W. MALKIN, *Reservations to multilateral conventions*, dans le « *British Year Book of international Law* », vol. VII, 1926, p. 141 et s.; A. CAVAGLIERI, *Il decorso del tempo ed i suoi effetti sui rapporti giuridici internazionali*, dans la « *Rivista di diritto internazionale* », vol. XVIII, 1926, p. 169 et s.

Dans toute déclaration de volonté on peut trouver des dispositions particulières, non essentielles, par lesquelles ce qui est voulu n'est pas voulu purement et simplement, mais dans certaines limites et avec certaines modalités. Trois de ces dispositions éventuelles se rencontrent assez fréquemment et pré-

sentent une importance particulière dans les actes internationaux dont nous parlons : le terme, la condition, la réserve. Indiquons toutefois que d'autres déterminations accessoires, qui sont assez analogues à celles qui viennent d'être mentionnées, feront l'objet de développements mieux placés lorsqu'il sera question des effets des traités et de leur extinction.

1. Le terme est le moment à partir duquel les parties veulent que commence ou jusqu'auquel les parties veulent que dure leur accord. Dans le premier cas on se trouve en présence d'un terme primordial (*dies a quo*), dans le second cas d'un terme final (*dies ad quem*); le premier a un caractère *suspensif*, le second a un caractère *résolutoire*.

En ce qui concerne le terme primordial (*dies a quo*), il importe, avant tout, d'observer que n'en fait pas partie la détermination du moment où s'accompliront les actes nécessaires pour que l'accord acquière une existence en droit. Des dispositions relatives au moment où auront lieu l'échange ou le dépôt des ratifications se trouvent fréquemment dans les textes signés par les plénipotentiaires; mais, quelle que soit la forme sous laquelle se présente extérieurement la détermination de ce moment, il est bien certain qu'il ne peut jamais s'agir d'un terme du traité. Si les dispositions dont nous parlons, destinées à épuiser leur raison d'être au moment même où prendra vie le traité duquel elles font apparemment partie, se conçoi-
(353) vent comme un accord existant par lui-même, qui oblige en vertu de la signature des plénipotentiaires sans besoin de ratification, la détermination susdite peut constituer un terme final (*dies ad quem*) de cet accord. Aucun caractère juridique, à l'inverse, ne doit être attribué à une détermination de ce genre, si les dispositions relatives au temps et au mode de

l'échange ou du dépôt des ratifications n'ont pas elles-mêmes une véritable pertinence juridique, et constituent simplement une entente amicale sur la manière de procéder à la conclusion de l'acte.

Les termes primordiaux (*dies a quo*) sont ceux qui, en prenant pour base le moment où l'accord devient parfait (généralement l'échange ou le dépôt des ratifications), en suspendent jusqu'à un moment ultérieur l'exécution ou, comme on le dit souvent moins exactement, l'entrée en vigueur. Des considérations pratiques évidentes ont rendu courant le système consistant à soumettre à un terme suspensif plus ou moins éloigné l'exécution de certains traités. On peut citer comme exemples les conventions de droit international privé signées à la Haye le 12 juin 1902 et le 17 juillet 1905, qui contiennent toutes une clause ainsi conçue : « La présente convention entrera en vigueur le soixantième jour à partir du dépôt des ratifications, etc. » Dans ce cas, il y a une espèce de *vacatio actus* analogue, à plusieurs points de vue, à ce que l'on appelle *vacatio legis* : le traité existe et est parfait; le terme apposé n'a pas d'autre conséquence que celle de différer le moment de l'exécution. Il n'y aurait pas terme, mais bien condition suspensive, si les parties réservaient à un accord ultérieur la détermination du moment où le traité sera mis en exécution (V. par exemple, l'art. 14 de l'Accord entre l'Italie et la France sur les accidents du travail du 9 juin 1906).

A la différence du terme primordial (*dies a quo*) qui suspend simplement l'exécution, le terme final (*dies ad quem*) éteint le traité et doit donc être considéré en rapport avec les modes d'extinction des traités. Il faut toutefois noter que les termes finaux sont parfois apposés à des dispositions particulières ou à des groupes de dispositions d'un traité qui par lui-même

(354) est sans terme : leur effet est naturellement limité aux dispositions auxquelles ils se réfèrent et desquelles ils excluent, en tout ou partie, l'application ultérieure. Les récents traités de paix en offrent de nombreux exemples (Traité de Versailles, art. 49, al. 2, et § 34 et s. de l'annexe).

En l'absence dans le droit international de règles générales obligatoires relatives à la computation des délais, les questions y relatives se ramènent en substance à l'interprétation de la volonté des parties. Il peut arriver que celles-ci aient explicitement convenu d'adopter certaines règles (V. par exemple la deuxième partie de l'al. 4 des dispositions finales du Traité de Versailles); s'il n'en est pas ainsi, il faudra rechercher quelle a été leur intention, soit en ce qui concerne le moment à partir duquel le terme commence à courir, soit pour ce qui concerne l'unité de computation (heure, jour, mois, année, etc.). Les règles qui sont en vigueur à ce propos dans les législations internes n'ont, comme telles, aucune valeur dans les rapports internationaux : mais il peut parfaitement arriver qu'une interprétation raisonnable de la volonté des parties conduise à admettre soit que ces parties ont entendu se référer à certaines conceptions communes universellement admises, soit qu'elles ont eu en vue les règles uniformes en vigueur dans leurs législations respectives.

2. Condition. — Tandis que le terme exprime la volonté des parties que leurs obligations commencent ou finissent à un moment déterminé, la condition exprime la volonté des parties que leurs obligations commencent (*condition suspensive*) ou cessent (*condition résolutoire*), s'il vient à se produire (*condition affirmative*) ou au contraire s'il ne se produit

pas (*condition négative*) un événement donné, futur et objectivement incertain.

Ainsi qu'il est facile de le comprendre, même dans les rapports internationaux, la volonté des parties recourt souvent à des déterminations de cette sorte : fréquentes et très variées sont en effet les conditions qui se rencontrent dans les accords internationaux. Les dispositions déjà citées du Traité de Ver-
(355) sailles concernant le Bassin de la Sarre, et spécialement le paragraphe 35 de l'annexe, permettent de dessiner facilement des exemples concrets dans lesquels la condition prend un caractère suspensif (§ 35, lettres *a* et *b*, qui subordonne l'obligation de l'Allemagne de renoncer à la souveraineté sur le bassin de la Sarre en faveur de la Société des Nations ou de la France à la condition d'une décision donnée de la Société elle-même à prendre suivant les résultats du plébiscite), ou bien un caractère résolutoire (§ 35, lettres *b* et *c*, qui subordonne l'extinction des droits de gouvernement appartenant à la Société des Nations à la condition d'une décision à prendre également suivant les résultats du plébiscite, en faveur de l'union à la France ou du maintien de la souveraineté de l'Allemagne) : les trois alternatives du plébiscite, prévues à l'alinéa 2 du paragraphe 34, constituent autant de conditions : positives à l'égard de la décision correspondante suivant les termes de l'article 35; négatives à l'égard des deux autres décisions hypothétiquement possibles.

Ainsi se reproduisent, comme il est naturel, des situations analogues aux situations bien connues en droit privé, où la théorie des conditions a eu ses développements les plus importants. Cette analogie explique comment les auteurs ont cru pouvoir transporter dans notre domaine des distinctions et des règles propres à la théorie du droit privé. Il n'est pas besoin

de répéter que ces règles n'ont, comme telles, aucun titre à être appliquées dans les rapports internationaux. Il faut, par ailleurs, ajouter immédiatement que, en l'absence dans le droit international de normes déterminant obligatoirement la valeur et les effets des conditions, les questions à résoudre se ramènent à des questions d'interprétation de la volonté des parties : or les règles élaborées par le droit privé ne sont, en bonne partie, que des critères logiques d'interprétation d'une volonté raisonnable; il est donc bien naturel qu'elles puissent être utilement mises en œuvre également dans notre domaine, non comme règles de droit positif, mais comme critères d'in-
(356) terprétation de la volonté. Ajoutons que, dans cette matière également, on pourra souvent admettre à juste titre que les parties aient entendu se référer à certaines conceptions communes universellement admises ou à des règles uniformes en vigueur dans leurs législations.

Le principe fondamental est donc que tout se ramène à la volonté des parties. C'est une question d'interprétation de la volonté que de voir quel est l'événement futur et incertain que les parties ont pris en considération; quand la condition doit être considérée comme pendante, survenue ou manquée; quels effets doivent être rattachés à chacun de ces trois stades. C'est également une question d'interprétation que la détermination des effets qui peuvent dériver de l'établissement de conditions impossibles (physiquement ou juridiquement) : en vérité, une condition impossible apposée à un acte peut équivaloir à la négation complète de la volonté de s'obliger et, *par ce motif*, emporter la nullité de l'acte; mais on ne peut exclure que l'interprétation conduise à l'inverse à admettre que la condition doive être tenue pour non écrite : étant donné qu'aucune règle n'impose l'une ou l'autre des deux solutions,

ici également c'est la recherche de la volonté effective des parties qui constituera le critère décisif. C'est également une question d'interprétation que de voir si, dans un cas donné, nous sommes en présence d'une véritable condition dont l'effet se manifeste dans la naissance ou dans l'extinction d'obligations données ou, au contraire, si nous sommes en présence de l'imposition d'une charge qui ne suspend ni ne résoud le rapport, mais de laquelle on peut exiger l'accomplissement par celui qui a accepté le bénéfice dont la charge représente une diminution (mode) : des doutes de ce genre ont été soulevés concernant les articles 27, 34 et 43 du Traité de Berlin du 13 juillet 1878 (*supra*, p. 175). C'est comme un mode et non pas comme une condition que doit être considérée la clause du plébiscite de l'article 5 du Traité de Prague du 23 août 1866, dont nous dirons un mot plus tard en parlant des traités en faveur de tiers.

Observons enfin que, bien qu'il n'existe pas dans le droit
(357) international de règles générales qui, à l'exemple de ce qui arrive dans le droit interne, excluent soit l'admissibilité en général de conditions dans certains actes, soit l'admissibilité de certaines sortes de conditions, il peut néanmoins arriver que les conditions d'une manière générale où certaines conditions déterminées soient exclues par la nature de l'acte ou par les normes particulières qui le régissent. La ratification, l'adhésion, la retraite, sont, de leur nature, des actes qui n'admettent pas de conditions : une ratification, une adhésion, une retraite, accompagnées de conditions, sont en réalité la proposition d'un nouvel accord : ceci revient à dire qu'ils ne produisent pas les effets propres de la ratification, de l'adhésion ou de la retraite. La clause « *sans aucune réserve* » dans l'alinéa premier de l'article premier du Pacte de la Société des Nations exclut

implicitement toute condition quelconque apposée à l'acceptation d'un engagement quelconque incombant aux membres de la Société dans la déclaration d'accession prévue audit alinéa.

Au concept de la condition, et plus précisément de la condition résolutoire, sont rapportés parfois certains modes particuliers d'extinction des traités internationaux, comme la survenance de la guerre entre les parties et le changement des circonstances de fait en vue desquelles le traité avait été conclu (ce que l'on appelle la clause *rebus sic stantibus*). Sans discuter la valeur de ce rapprochement, nous croyons préférable de nous occuper de ces questions à leur place naturelle, c'est-à-dire lors de l'examen des modes d'extinction des traités internationaux.

3. Réserve. — Le terme et la condition sont des déclarations accessoires qui présentent une identité fondamentale dans le domaine du droit international et dans celui du droit interne, de telle sorte que tant la conception générale que les applications les plus notables ne diffèrent pas substantiellement dans l'un et l'autre droit. Sensiblement plus caractéristique et intimement rattachée aux caractères propres de certains traités internationaux est la réserve.

Dans le sens où il est pris ici, le mot réserve sert à indiquer
(358) une déclaration de volonté par laquelle l'Etat, tout en admettant le traité dans son ensemble, exclut de son acceptation certaines dispositions déterminées par lesquelles il ne sera pas, pour autant, lié.

On a dit à plusieurs reprises (*supra*, p. 373, 398) que la ratification d'un traité ne peut être que pure et simple; une ratification accompagnée de réserves, au sens susdit, ne serait pas

une véritable ratification, mais la proposition d'un nouvel accord, différent de celui qui a été signé par les plénipotentiaires, que les autres contractants pourraient accepter ou non. Mais la situation est différente si les réserves ont été faites à l'acte de la signature : ces réserves font partie du texte du traité; elles sont connues de tous les signataires et, si ceux-ci ratifient le traité avec les réserves apposées, ils acceptent ces réserves et ils les rendent ainsi réciproquement obligatoires. Il n'est donc pas vrai, comme on l'a dit à tort, que le caractère obligatoire des réserves dérive de la signature : les réserves, comme tous les autres éléments du traité, acquièrent une valeur juridique par l'échange ou le dépôt des ratifications; mais pour qu'il en soit ainsi, il est nécessaire que les réserves fassent déjà partie du texte du traité, concrétisé par la signature des plénipotentiaires. Comme, à parler d'une façon générale, les réserves sont faites dans l'intérêt particulier de l'Etat qui les fait, ainsi rien n'empêche, en principe, que les réserves faites à l'acte de la signature soient ensuite abandonnées au moment de la ratification.

Comme on l'a indiqué, l'effet de la réserve est que l'Etat, auteur de la réserve, n'est pas lié par les dispositions ayant fait l'objet de réserves : naturellement les autres parties ne sont pas liées envers lui, de sorte que, dans les rapports entre l'Etat faisant des réserves et les autres, les dispositions réservées sont comme si elles ne faisaient pas partie du traité. Ces dispositions déploient, au contraire, tous leurs effets dans les rapports entre les parties qui n'ont pas fait de réserves.

Il résulte de la conception même de la réserve que celle-ci ne peut pas avoir lieu dans les traités bilatéraux, où elle signifierait simplement la suppression des dispositions réservées. Au contraire, elle peut avoir une fonction extrêmement utile

(359) dans les traités auxquels prennent part de nombreux Etats. Etant donné la règle de l'unanimité, propre aux conférences internationales, le dissentiment d'un Etat ou de quelques Etats, même limité à un point particulier, empêcherait d'obtenir l'accord nécessaire et pourrait faire manquer le but de la conférence. La possibilité de signer et de ratifier avec réserves permet d'obvier à cet inconvénient, sans imposer à un Etat de trop graves sacrifices et sans renoncer à sa participation au traité, participation qui peut être utile et désirable nonobstant les réserves. Il est par suite facile d'expliquer comment la pratique de signer avec des réserves se soit répandue dans les conférences internationales récentes auxquelles ont pris part un grand nombre d'Etats. Citons comme exemple la seconde Conférence de la Haye (1907) : sur quatorze conventions et un acte final, il y en a douze qui ont été accompagnées de réserves, qui, au total, s'élèvent à soixante-cinq et proviennent de vingt-huit Etats sur les quarante-cinq représentés à la Conférence. Il ne faut pas, d'autre part, méconnaître que toute réserve affaiblit la valeur pratique du traité : c'est une question politique de voir s'il vaut mieux renoncer à la participation d'un Etat donné ou accepter cette participation avec des réserves déterminées; c'est de même une question politique de voir si, étant donné le nombre et la nature des réserves, il vaut mieux renoncer à la conclusion du Traité.

Rien n'empêche que la réserve, au lieu d'excepter une ou plusieurs dispositions, se limite à la déclaration que l'Etat accepte les dispositions seulement à l'intérieur de certaines limites ou avec certaines modalités ou en leur attribuant un sens donné à l'exclusion de tout autre. Dans ce dernier cas, la réserve prend le nom et la forme de ce que l'on appelle « déclaration imterprétative » : parmi les diverses réserves

apportées aux conventions de la seconde Conférence de La Haye, il y a précisément des déclarations interprétatives. La nature juridique et l'effet de ces déclarations ne diffèrent pas de ceux des autres réserves : l'Etat déclare sa volonté de s'obliger seulement à l'intérieur des limites résultant de l'in-
(360) terprétation donnée qui, acceptée par les autres contractants, devient obligatoire dans leurs rapports avec l'Etat faisant la déclaration. Les choses se passent ainsi en général. Il faut cependant noter que des déclarations de ce genre peuvent être parfois des affirmations théoriques de principe, faites dans un but politique, sans une portée juridique déterminée et précise; et que parfois, par contre, ces déclarations peuvent se résoudre en une véritable négation et par suite en une exclusion des normes que l'on prétend interpréter. Sous réserve des principes généraux exposés plus haut, c'est une question d'interprétation dans chaque cas d'espèce de voir s'il y a ou non une véritable réserve, quelle en est la portée et dans quelles limites s'est constitué, à la suite de cette réserve, un engagement réciproque des parties contractantes.

Effets des traités.

Nous examinerons à part les effets des traités entre les parties et les effets des traités au regard des tiers.

A) Effets des traités entre les parties.

Bibliographie. — Sur la question principale examinée ici, c'est-à-dire celle de la distinction et des rapports entre le traité et les normes internes d'exécution, voyez D. Anzilotti, *Alcune considerazioni sull' approvazione parlamentare dei trattati la cui esecuzione importa provvedimenti di natura legislativa*, dans la « *Rivista di diritto internazionale* », vol. IV, 1909, p. 467 et s., et les ouvrages qui y sont cités; M. Noël, *De l'autorité des traités comparée à celle des lois : contribution à l'étude des rapports*

du droit international et du droit public, Paris, 1921; A. VERDROSS, *Welche Bedeutung haben zwischenstaatliche Verträge für die innerstaatliche Gesetzgebung?* dans la « *Verhandlungsschrift der zweiten deutschen Juristentages in der Tschekoslovakei* », Brünn, 1925, p. 232-243. La question a été récemment examinée, au point de vue du droit constitutionnel britannique, par A. D. MC NAIR, *When do British Treaties involve legislation?* dans le « *British Year Book of international Law* », vol. IX, 1928, p. 59 et s.

Une vieille distinction a vu sa valeur disparaître : c'est la distinction entre *traités personnels* — conclus en faveur de la personne ou de la famille du monarque et destinés à durer autant que ladite personne ou que ladite famille — et *traités réels* — stipulés au bénéfice immédiat de l'Etat et dont la durée était indépendante des changements de la personne du monarque ou de la famille régnante.. Les effets des traités consistent désormais toujours et exclusivement en obligations et en droits réciproques des Etats, ce mot étant pris naturel-
(361) lement comme équivalent de « sujets de l'ordre juridique international » (*supra*, p. 122). Ceci revient à dire que les obligations et les droits que le droit international attache au fait juridique « traité » sont rapportés par ce même droit au groupe social pris dans sa totalité, de façon que le devoir imposé et le droit accordé ne sont pas des devoirs ou des droits des individus isolés composant le groupe, mais de la collectivité considérée comme unité. « *Pacta non obligant nisi gentes inter quas inita.* » Les clauses qui se rencontrent fréquemment dans les traités et qui, en apparence, expriment l'attribution de droits ou l'imposition de devoirs à des individus ou à des organes (par exemple le droit d'accès aux tribunaux, le droit d'acquérir des biens, le droit d'exercer le commerce, d'obtenir des brevets, etc., et les devoirs correspondants d'autres individus ou d'organes étatiques) en réa-

lité, dans la mesure où elles font partie du traité, sont des manières impropres d'exprimer que l'Etat promet à un autre Etat d'accorder les droits dont il s'agit ou d'imposer des obligations.

A un point de vue général, l'effet que le droit international attache aux traités légalement formés est que le promettant doit exécuter ce qu'il a promis et que l'Etat auquel la promesse a été faite peut en réclamer l'accomplissement. Naturellement, si tous les contractants se sont obligés à une prestation — ainsi qu'il advient dans la plupart des traités internationaux, — chacun est tenu d'exécuter sa promesse et est en droit d'exiger des autres l'accomplissement de leurs promesses respectives. C'est une question d'interprétation du traité que de voir si l'une des parties peut exiger l'accomplissement de la promesse qui lui a été faite, tout en n'ayant pas encore elle-même accompli la sienne; mais dans le doute il faut admettre que les promesses sont liées entre elles. de telle façon que la demande de l'accomplissement de la promesse d'un autre n'est pas séparable de l'accomplissement de sa propre promesse.

On enseigne couramment que les traités légalement formés ont la valeur de loi. Si par cette expression on veut dire seu-
(362) lement que les traités lient juridiquement les Etats qui les ont conclus, il n'y a rien à y objecter. Parfois cependant on veut dire que le traité est une loi dans chacun des Etats contractants; cette conception se réfère à une procédure juridique d'importance fondamentale sur laquelle il est nécessaire d'avoir des idées parfaitement claires et définies.

A bien regarder, il n'est pas possible qu'un traité international soit en même temps ou devienne une loi de l'Etat. Le

traité et la loi sont distincts entre eux, de même que sont distincts les ordres juridiques auxquels l'un et l'autre appartiennent. Au point de vue formel, le traité est une promesse qui tire sa valeur obligatoire de la norme-base *pacta sunt servanda*, tandis que la loi est un commandement qui oblige en vertu de la norme fondamentale qui, dans un ordre juridique donné, impose d'obéir à des commandements donnés (*supra*, p. 44). Au point de vue du fond, le traité concerne une manière de se comporter rapportable à l'Etat sujet du droit international et, par suite, dans la conception unitaire propre à cet effet (*supra*, p. 121 et s.), tandis que la loi a en vue des manières de se comporter d'entités soumises à l'autorité du législateur, y compris l'Etat lui-même, le mot « Etat » indiquant alors le sujet d'un ordre juridique interne déterminé et partant un sujet différent de l'Etat sujet du droit international (*supra*, p. 53 et s.).

Mais, si le traité, comme tel, n'est pas et ne peut pas devenir une loi, il peut à l'inverse être et il est fréquemment l'occasion de l'édiction d'une loi, ou mieux de normes juridiques internes requises pour l'exécution des obligations ou pour l'exercice des droits naissant du traité. Les prestations énumérées dans les traités, indéfiniment variées et variables comme les objets mêmes du commerce international, dont le traité est la forme juridique la plus importante et que le droit international qualifie seulement comme activités de l'Etat, se résolvent d'une manière concrète en un ensemble d'activités multiples d'organes et d'individus. Ces activités, étant
(363) donné spécialement la structure de l'Etat moderne, ne seraient pas possibles sans des normes juridiques internes adéquates. Ainsi, si l'Etat a promis l'arrestation de délinquants, la protection de marques de fabrique, la transmission de la corres-

pondance postale ou télégraphique, et ainsi de suite, on voit apparaître la nécessité de dispositions législatives ou réglementaires qui autorisent les fonctionnaires à arrêter et à retenir les délinquants, qui permettent de recourir aux organes administratifs et juridictionnels compétents pour accomplir les actes nécessaires à la protection de la marque et pour réprimer les contrefaçons, qui prescrivent la manière d'acheminer la correspondance postale ou télégraphique et ainsi de suite.

Il serait certainement possible — et il ne manque pas d'exemples concrets en ce sens, — que les normes internes fussent édictées dans la forme ordinaire d'une loi ou d'un règlement existant par eux-mêmes, où seraient formulées les règles tenues pour nécessaires ou utiles en vue de l'accomplissement des obligations contractées ou de l'exercice des droits acquis par le traité. Dans tous ou presque tous les Etats pourtant on préfère suivre une autre procédure. Au lieu d'édicter des règles appropriées d'exécution, on prend le texte même du traité, en le publiant dans des actes officiels et en l'accompagnant de la manifestation, expresse ou tacite, de la volonté qu'il soit observé et exécuté. Ainsi par exemple, en Italie, une loi ou un décret royal, suivant les cas, établit que « pleine et entière exécution est donnée au traité (ou à la convention ou à l'accord, etc.) signé à ...., le ...., etc. » : le texte du traité est annexé à la loi ou au décret. De là précisément l'opinion que le traité lui-même acquiert dans l'Etat la valeur d'une loi ou d'un règlement.

Mais si les considérations précédentes sont exactes, il semble que l'appréciation juridique de ces manières de procéder ne puisse pas ne pas être différente. Il revient ici immédiatement à l'esprit ce que nous avons observé à propos de ce que l'on appelle le renvoi réceptif du droit interne au droit inter-

national (*supra*, p. 61 et s.) : étant donné la distinction des
(364) ordres juridiques, dont chacun est souverain dans sa propre sphère, toute réception est un acte d'établissement de normes et implique une transformation plus ou moins profonde des normes étrangères à recevoir. C'est également ce qui se passe dans notre cas. La réception apparente du traité dans le droit interne est en réalité l'édiction de normes internes correspondant aux dispositions du traité et en même temps nécessairement différentes de ces dispositions : ce sont, en d'autres termes, des normes qui ne sont pas explicitement formulées, mais qui sont susceptibles d'être déterminées au moyen du renvoi aux dispositions du traité. Ce ne sont donc pas ces dispositions qui sont prises pour former le contenu d'une loi ou d'un règlement; mais des normes législatives ou réglementaires sont établies au moyen d'un emprunt auxdites dispositions. La correspondance plus ou moins grande des normes au texte des divers articles du traité est manifestement tout à fait accidentelle et sans importance juridique.

Rien n'empêche, d'ailleurs, que les règles à adopter pour l'exécution d'un traité soient des règles formulées dans le traité lui-même. C'est à un cas de ce genre que se réfère l'avis consultatif n° 15 de la Cour permanente de justice internationale daté du 3 mars 1928 (*Publications*, série B, n° 15). Cet avis n'est aucunement en contradiction avec le point de vue exposé ci-dessus. Il ne dit pas qu'un traité, comme tel, peut créer des droits et des obligations pour des individus, sans besoin que les règles y afférentes soient incorporées dans le droit interne : il dit seulement que l'intention des Parties contractantes peut être celle d'adopter des règles déterminées créant des droits et des obligations pour des individus et susceptibles d'être appliquées par les tribunaux nationaux. Si, dans le cas d'espèce,

la Cour n'a pas cru nécessaire d'examiner si l'adoption des règles formulées dans l'accord avait effectivement eu lieu, c'est parce qu'elle a retenu que la partie qui s'était obligée d'adopter les dites règles ne pouvait en aucun cas se prévaloir du fait de ne pas avoir exécuté cette obligation pour se soustraire aux devoirs que l'accord lui imposait envers l'autre partie contractante.

C'est donc à l'interprète qu'est laissé le soin de déterminer quelles sont véritablement les normes établies avec renvoi au traité. Quant aux critères généraux au moyen desquels on doit procéder à cette détermination, il semble nécessaire de distinguer avant tout entre l'exécution des obligations et l'exercice des droits naissant du traité.

a) Au premier point de vue, le principe général est certainement qu'il faut retenir, en vue de leur adoption, toutes les normes nécessaires à l'exécution intégrale et correcte du traité et seulement les normes nécessaires.

Toutes les normes nécessaires : la volonté exprimée par le fait du renvoi au traité, de quelque façon qu'on la désigne (ordre d'exécution, publication, promulgation, etc.) est sans doute que le traité lui-même soit exécuté d'une manière intégrale et correcte; volonté, par suite, d'adopter toutes les normes tendant à cet effet, même si elles emportent des modifications profondes dans l'ordre juridique en vigueur.

Mais seulement, disons-nous, les normes nécessaires : la volonté exprimée par le renvoi au traité tend à ce qui est requis pour l'exécution de ce traité et non pour autre chose; en conséquence, tout fondement manquerait pour en déduire
(365) l'établissement de normes non nécessaires à cette exécution, encore que ces normes puissent sembler utiles et raisonnables. Un traité international peut bien donner l'impulsion pour des

modifications du droit en vigueur; mais ces modifications devront être introduites dans les formes ordinaires de l'activité législative et non par un acte ayant pour but bien déterminé et exclusif de donner existence aux normes voulues pour que le traité ait son exécution régulière. Ceci ne veut pas dire, comme bien l'on pense, que les normes établies par cet acte, venant à faire partie de ce système juridique donné, ne puissent pas influer sur l'interprétation d'autres normes : c'est justement, par exemple, que la jurisprudence italienne a admis que, du moment où a été rendue exécutoire dans le royaume, par la loi du 7 septembre 1905, la convention de la Haye du 12 juin 1902 relative aux conflits de lois et de juridiction en matière de divorce et de séparation de corps, dont l'article 7 sanctionne l'obligation des Etats contractants de reconnaître les divorces prononcés par les tribunaux étrangers compétents conformément aux clauses de la convention, il convient d'admettre, sans autre, que la reconnaissance des jugements étrangers de divorce n'est pas contraire à l'ordre public du royaume et que, pour autant, la reconnaissance de ces jugements ne peut pas, *pour ce motif*, être refusée même dans les cas où la convention n'est pas applicable.

b) Plus délicate est la question en ce qui concerne l'exercice des droits naissant du traité.

L'affirmation pure et simple que la volonté exprimée dans l'acte de renvoi au traité est la volonté d'exercer tous les droits qui dérivent du traité, irait au delà de ce qui est raisonnable : on peut certainement présumer que l'Etat veut remplir tous ses devoirs envers les autres Etats, mais il n'est pas du tout nécessaire qu'il veuille exercer tous ses droits. La volonté d'exercer les droits peut se présumer si le fait de ne pas les exercer constituait un préjudice pour l'Etat, ou si les devoirs

assumés et dont on veut l'exécution ont leur raison d'être exclusive dans l'exercice de ces droits. Mais il n'en est pas
(366) toujours ainsi. La complexité des situations auxquelles répondent certaines conventions internationales, spécialement celles qui sont conclues entre un nombre important d'Etats, rend sans doute possible et fréquent le cas où un Etat tire de la convention des droits que, dans l'état actuel de son ordre juridique, il n'y a pas d'intérêt ni de raison à exercer. Si, par exemple, les Etats ont, de par la convention, le droit de ne pas reconnaître les jugements étrangers qui ne répondent pas à des conditions données, l'Etat dont le droit commun admet l'exécution des jugements étrangers à des conditions moins rigoureuses que celles prévues dans la convention, n'aurait aucun motif de se prévaloir de la liberté que la convention lui laisse pour ne pas reconnaître des jugements qui ne répondent pas aux conditions tenues par lui comme sans pertinence ou comme inadéquates au but poursuivi : il conviendra donc d'admettre que le renvoi au traité n'implique pas l'adoption des normes s'y rapportant et que la matière continue à être réglée par les principes généraux en vigueur, même si, en agissant ainsi, l'Etat n'exerce pas un droit qu'il pourrait exercer de par la convention. Tout le monde voit que la situation serait bien différente et que la conclusion devrait être opposée, si les conditions pour la reconnaissance des jugements étrangers fixées par la convention, étaient plus larges que celles établies par le droit commun de l'Etat : il serait en effet logique d'admettre que celui-ci ne veut pas déroger au système qu'il a cru convenable d'adopter en matière de reconnaissance des jugements étrangers, sinon dans les limites strictement imposées par le traité; le renvoi à ce traité emporterait donc

adoption de normes concernant la reconnaissance de ces jugements.

De ce que l'on vient de dire, il résulte que la détermination des normes adoptées par le moyen du renvoi au traité, prend son fondement dans un double examen. Il est besoin, avant tout, d'établir exactement le contenu et la portée des devoirs internationaux naissant du traité, parce que c'est seulement sur la base de ces devoirs qu'on pourra dire quelles sont les
(367) normes nécessaires pour les exécuter. En second lieu, il est besoin de tenir compte du droit interne, soit parce que l'exécution d'un devoir international donné peut requérir des normes différentes suivant la législation en vigueur, soit parce que c'est la volonté exprimée dans l'ordre juridique qui doit servir de guide pour déterminer s'il faut tenir pour adoptées les normes dans lesquelles, plus que l'accomplissement d'un devoir, se manifeste l'exercice d'un droit conféré par le traité : la volonté de l'Etat, dans ce cas, ne signifie rien d'autre que la volonté de l'ordre juridique. Les normes internes adoptées dans les différents Etats contractants en vertu du même traité sont par suite, non seulement en la forme, mais souvent aussi dans le fond, différentes entre elles.

Les difficultés et les dangers de cette manière de procéder n'ont pas besoin d'être mis en lumière; et la pratique en offre des preuves fréquentes. Toutefois ce procédé présente également de grands avantages, qui compensent largement les défauts et qui expliquent pourquoi il est généralement accepté.

En premier lieu, il évite les difficultés énormes et les graves responsabilités auxquelles on pourrait se heurter si les normes nécessaires à l'exécution d'un traité devaient être déterminées dès le premier moment et une fois pour toutes par les organes les plus élevés de l'Etat : avec le système introduit, la déter-

mination de ces normes se fait au fur et à mesure que s'en présente l'occasion et, par suite, dans un contact continu avec les cas concrets, souvent par le moyen d'organes subordonnés et sans affirmations de principe compromettantes. En second lieu il rend possible la coordination plus complète des normes internes avec l'acte international, non seulement en ce qui concerne le contenu de ces normes, mais aussi en ce qui concerne le commencement et la fin de l'efficacité respective, les causes de suspension ou d'extinction, l'extension ou la restriction du nombre des contractants, et ainsi de suite : toutes les vicissitudes de l'acte international peuvent ainsi immédiatement se répercuter sur les normes internes; ceci, sans doute, correspond à un haut degré à la nature et au but de ces normes
(368) et serait quasi impossible à obtenir si leur édiction devait s'accomplir en passant par les procédures ordinaires de la fonction législative et réglementaire.

La manifestation de la volonté que le traité soit exécuté, avec le renvoi au traité lui-même pour la détermination des normes introduites à cet effet dans l'ordre juridique, pour en faire partie, est sans aucun doute un acte qui relève du droit public interne, pour ce qui concerne la compétence à l'accomplir, pour la forme, les effets, etc. En particulier c'est un acte complètement distinct de la conclusion du traité qui en constitue une présupposition logique. De là dérive entre autres conséquences celle-ci, particulièrement importante pour le droit public interne italien, savoir, que la compétence pour conclure les traités (art. 5 du statut) n'implique pas par soi-même la compétence d'édicter l'ordre d'exécution des traités. En l'absence de normes spéciales, on doit admettre que cette édiction appartient à l'organe compétent suivant les règles générales, c'est-à-dire au Parlement (art. 3), ou au Gouvernement (art. 6),

suivant que l'acte rentre dans la sphère législative ou réglementaire : le contenu du traité est décisif à cet égard. Et les normes introduites de cette façon dans l'ordre juridique italien, pour en faire partie, auront la force obligatoire de la loi si le traité a été rendu exécutoire par le Parlement; elle auront simplement la force obligatoire du règlement si le traité a été rendu exécutoire par le Gouvernement. Les conséquences qui peuvent en dériver pour l'exécution du traité et par suite pour les rapports de l'Etat avec les autres contractants, sont sans pertinence dans le droit interne : le principe de la séparation des ordres juridiques déploie ici également son efficacité. C'est toutefois le devoir constitutionnel du Roi de ne pas procéder à la ratification d'un traité dont l'exécution exige des dispositions de nature législative, sans s'être préalablement assuré le concours des Chambres : en agissant différemment il mettrait les Chambres dans l'alternative, ou bien de devoir donner, à tout événement, leur approbation, ou, autrement, de faire que l'Etat n'exécuterait pas les obligations internationales légalement contractées (*supra*, p. 359 et s.).

(369) Les normes internes établies par renvoi au traité ont manifestement le caractère d'un droit particulier : leur coordination avec les normes du droit commun se fait suivant les principes qui sont en vigueur à ce sujet dans l'ordre juridique donné.

B) Effets des traités a l'égard des tiers.

Bibliographie. — R. F. Roxburgh, *International Conventions and third States*, Londres, 1917; G. Salvioli, *I terzi Stati nel diritto internazionale*, dans la « *Rivista di diritto internazionale* », vol. VII, 1918, p. 229 et s.; A. C. J. Mulder, *De rechtsgevolgen van internationale verdragen voor deerde Staaten*, s'Gravenhage, 1925. Et, pour une application spéciale,

G. Diena, *Der Plan eines neuen interozeanischen Kanals in Nicaragua*, dans la « *Niemeyer's Zeitschrift für intern. Recht* », vol. XXV, 1915, p. 14 et s.

Les traités internationaux ne sont obligatoires que pour les parties contractantes : *obligatio tertio non contrahitur*. Au regard des tiers les traités sont une *res inter alios acta*, de laquelle ne peuvent dériver pour ceux-ci ni droits ni obligations : peu de principes de droit international sont aussi sûrs et universellement reconnus que celui-ci. « Un traité ne fait droit qu'entre les Etats qui y sont parties » : ainsi s'exprime la Cour permanente de justice internationale dans son arrêt n° 7, du 25 mai 1926 (*Publications*, série A, n° 7, p. 29).

Mais si le principe, comme tel, ne donne pas lieu à discussion, il n'est par ailleurs pas certain qu'il n'admette pas quelques exceptions et par-dessus tout il n'est pas toujours facile de savoir quelles en sont les applications et comment le coordonner avec d'autres règles. La matière demande donc à être examinée un peu plus profondément et, à cet effet, il conviendra de considérer d'une façon distincte : *a*) si et comment un traité international peut produire des conséquences préjudiciables aux tiers (traités au préjudice de tiers); *b*) si et comment un traité international peut produire des conséquences favorables aux tiers (traités en faveur de tiers).

(370) *a*) La conception même du droit international postule qu'un Etat ne peut pas encourir des obligations en vertu d'un traité auquel il n'est pas partie. Ce principe, reconnu par l'opinion presque unanime des publicistes, est confirmé par la pratique constante des Etats : les déclarations répétées du Gouvernement américain de ne pas se considérer comme lié par l' « antique règle » de l'Empire ottoman en vertu de laquelle le

Bosphore et les Dardanelles étaient fermés aux navires de guerre, pour autant qu'elle se trouvait proclamée dans les traités de Londres de 1841, de Paris de 1856 et de Londres de 1871, auxquels les Etats-Unis n'avaient pas participé, n'en est qu'un exemple caractéristique entre une infinité d'autres et presque quotidiens qu'il serait facile de citer.

Les doutes soulevés récemment par quelques auteurs au sujet de l'article 17 du Pacte de la Société des Nations, duquel dériveraient des obligations même pour les Etats non membres, semblent dépourvus de fondement : l'article 17 peut et doit être interprété de manière à le maintenir en pleine harmonie avec le principe sus-exposé. La conception fondamentale de la disposition est certainement celle qui est exprimée dans l'alinéa 1[er] de cet article 17, alinéa où l'on reconnaît explicitement que, tandis que les Etats membres sont obligés en vertu du Pacte, les Etats non membres le seront seulement si, en ayant reçu l'invitation, ils acceptent de se soumettre aux obligations imposées aux membres de la Société aux fins de règlement du différend. L'enquête et les propositions que le Conseil peut faire, les mesures qu'il peut prendre en vertu de l'alinéa 2 et de l'alinéa 4, « *dès l'envoi de l'invitation* », ou si « *les deux parties invitées refusent d'accepter les obligations de membre de la Société* », n'ont pas de pertinence juridique pour les Etats non membres et ne diffèrent pas de l'action politique qu'un Etat ou un groupe d'Etats peut toujours déployer, soit pour prévenir un conflit, soit pour le résoudre quand il a pris nais-
(371) sance : il est bien naturel que cette action soit désormais une des tâches de la Société et se développe suivant les modes propres de l'organisation de cette Société; mais il n'y a aucun motif pour entendre cette action d'une manière différente de celle dont on l'a toujours entendue. Le contenu juridique de ces dis-

positions ne se réfère pas aux rapports avec les Etats tiers, mais aux rapports des membres de la Société : ces dispositions autorisent avant tout le Conseil à accomplir, dans l'intérêt général de la paix et dans l'intérêt spécial d'un ou de plusieurs membres, des actes qui peuvent engager gravement la responsabilité de la Société; en second lieu elles imposent aux Etats associés des devoirs liés avec l'action du Conseil, devoirs parmi lesquels figure celui, des plus graves, de venir en aide à l'Etat membre dans l'hypothèse prévue par l'alinéa 3. Dans les rapports entre les Etats membres et les Etats non membres, c'est le droit international commun qui demeure en vigueur.

Le principe en vertu duquel le traité ne peut engendrer d'obligations à la charge des Etats tiers, est naturellement en coordination avec ceux qui règlent l'institution de la reconnaissance (*supra*, p. 346 et s.). Il peut arriver, en effet, — et on a eu à plusieurs reprises l'occasion de l'observer (*supra*, p. 205, 234 et s., 240, etc.), — que les Etats tiers reconnaissent le traité, par exemple à la suite de la notification à eux faite par les parties intéressées, et que de cette reconnaissance naissent pour eux certaines obligations qui se concrétisent dans le respect du traité lui-même, c'est-à-dire dans l'obligation de ne pas faire une chose incompatible avec l'existence de ce traité. Ces obligations naissent seulement de la reconnaissance et elles n'ont d'autre étendue que celle que comporte la volonté manifestée par le fait de la reconnaissance, compte tenu des circonstances dans lesquelles elle se produit, des raisons qui l'ont déterminée, du but vers lequel elle tendait, et ainsi de suite. La violation de ces obligations constitue un fait illicite au regard de l'Etat ou des Etats en faveur desquels la reconnaissance est intervenue et qui tirent de lui les droits corres-

pondants. Il est à peine besoin de dire que la reconnaissance n'est pas une participation au traité et ne produit pas les effets
(372) de cette participation : si l'Etat assume des obligations, ce n'est pas en vertu du traité, qui reste pour lui une *res inter alios acta*, mais en vertu de la manifestation de volonté tendant à reconnaître et à respecter la situation juridique résultant du traité. Si l'on voulait ramener ici la reconnaissance également à la nature d'un accord, il ne s'en agirait pas moins toujours d'un accord nouveau et différent du traité qui en fournit l'occasion et l'objet.

C'est sur la base des principes exposés qu'il convient d'examiner et de résoudre une importante question, qui s'est présentée plusieurs fois dans ces dernières années, qui concerne la valeur juridique d'un traité au moyen duquel un Etat dispose d'une chose de laquelle, par un précédent traité, il avait déjà disposé en faveur d'un autre Etat. L'hypothèse est la suivante : deux Etats, A et B, concluent un traité; plus tard A conclut avec C un autre traité qui est en opposition avec celui qu'il avait précédemment passé avec B. Par exemple : A promet à B que tous les navires qui traverseront un canal creusé sur son territoire seront soumis aux mêmes taxes; par la suite A stipule avec C un traité dans lequel il accorde aux navires de cet Etat l'exemption desdites taxes (conflit entre les Traités Hay-Pauncefote, Etats-Unis d'Amérique et Grande-Bretagne, 1901, et Hay-Varilla, Etats-Unis d'Amérique et Panama, 1903); — ou bien encore l'Etat A, après s'être engagé avec l'Etat B à ne pas faire certaines concessions dans un territoire déterminé sans avoir consulté B et éventuellement sans avoir obtenu l'assentiment de B, concède des droits à C sur ce territoire sans consulter B (conflit entre les Traités Canas-Jeres, Nicaragua et Costa-Rica, 1858, et Bryan-Chamorro, Nicaragua et

Etats-Unis d'Amérique, 1914); — ou bien encore, troisième exemple, l'Etat A, après avoir promis à l'Etat B d'adopter un traitement d'absolue égalité pour tous les pays étrangers en matière de commerce et d'industrie, passe avec C un traité qui accorde des traitements préférentiels spéciaux (conflit entre les Traités Root-Takahira, Etats-Unis d'Amérique et Chine
(373) 1908, et les Traités et échange de notes sino-japonais du 25 mai 1915). La question se pose de savoir si B peut réclamer l'annulation du traité entre A et C ou s'il peut seulement demander à A la réparation du préjudice.

En supposant que C a reconnu le traité entre A et B, sa stipulation avec A porte indubitablement sur un objet illicite, parce que avoir reconnu ce traité veut dire avoir reconnu que A ne pouvait plus disposer de ce qu'il avait concédé à B. Que le second traité soit illicite au regard de A, c'est là une chose évidente : de sorte que, dans cette hypothèse, le traité entre A et C peut être annulé sur la demande de B (Etat tiers) comme ayant un objet illicite (*supra*, p. 340 et s., 356).

Le cas est plus délicat et difficile si C n'avait pas reconnu le traité entre A et B. Suivant la règle connue « *pacta tertiis nec nocent nec prosunt* », ce traité ne peut lui être opposé et on ne peut parler du caractère illicite de la conclusion du traité qu'à l'égard de A. La nullité du second traité devrait, pour autant, se fonder sur une règle générale de droit international à laquelle C serait soumis; mais il ne semble pas que cette règle existe. Les principes connus « *nemo plus iuris transferre potest quam ipse habet* » ou « *prior in tempore, potior in iure* » n'ont pas été adoptés, au moins dans le sens qu'il faudrait leur donner ici, par la pratique des Etats : ceux-ci partent à l'inverse de la conception que seule la reconnaissance volontaire peut donner existence à l'obligation de respecter un

traité conclu entre d'autres Etats. Le résultat auquel on arrive est donc que, dans cette hypothèse, B ne peut pas réclamer l'annulation du second traité, de même que C ne peut pas réclamer l'annulation du premier : l'Etat dont le traité n'aura pas été exécuté pourra seulement obtenir de A la réparation du préjudice. L'impossibilité de prononcer la nullité du traité à l'égard de C a été expressément reconnue par la Cour de justice centre-américaine dans la sentence du 30 septembre
(374) 1916, relative au conflit entre les Traités Canas-Jeres et Bryan-Chamorro; pourtant la Cour s'est fondée seulement sur des raisons d'incompétence et la question de la reconnaissance du premier traité de la part des Etats-Unis d'Amérique n'a pas été soulevée.

Le principe suivant lequel un traité ne peut pas créer d'obligations à la charge d'Etats tiers, n'implique pas naturellement qu'un traité ne puisse être la source de conséquences de fait préjudiciables à des Etats tiers. Il est dans la nature de la vie internationale, non moins que dans celle de la vie sociale ordinaire, que des rapports légitimement institués entre certaines des entités sociales puissent causer à d'autres un dommage sans violer leurs droits (*damnum sine iniuria*) : un traité de commerce conclu entre A et B peut certainement causer un préjudice à C, bien qu'il ne contienne rien qui soit en opposition avec les droits de C et qu'il représente seulement un exercice légitime de la liberté de A et de B. Il n'y a aucun doute que dans ces cas l'Etat tiers n'a aucun remède juridique : dans le droit international, si strictement individualiste, vaut, plus encore que dans le droit interne, le principe que ce n'est pas tout dommage quelconque provenant du fait d'autrui qui peut donner lieu à une action, mais seulement le dommage qui constitue une lésion du droit (*damnum iniuria*

datum). Une action d'un Etat tiers, soit pour l'annulation du traité, soit pour la réparation des dommages, sera donc admissible seulement quand le traité a réalisé la violation d'un droit appartenant à cet Etat tiers : et ceci aussi bien dans le cas où il s'agit d'un droit garanti par des normes générales de droit international — par exemple un traité entre deux ou plusieurs Etats qui limiterait d'une façon quelconque le libre usage de la haute mer — que dans celui où il s'agit d'un droit naissant d'un autre traité précédemment conclu (V. *supra*, p. 418 et s.).

Certains auteurs ajoutent à ces cas, qui ne paraissent pas pouvoir donner lieu à controverse, celui également où le traité constituerait un danger pour la sécurité et la conservation de
(375) l'Etat tiers. L'histoire connaît beaucoup d'exemples d'Etats qui se sont opposés à la conclusion ou à l'exécution de traités entre d'autres Etats, qu'ils considéraient comme particulièrement dangereux pour leurs intérêts politiques : telles, par exemple, les interventions contre des traités de paix qui auraient profondément modifié une situation politique donnée au bénéfice du vainqueur. Mais si l'on ne veut pas accepter la conception d'un *droit de conservation* entendu si largement qu'il ne serait pas compatible avec les exigences d'une conception positive de l'ordre international, force est de reconnaître que dans ces cas l'action des Etats tend à la protection d'intérêts non juridiques : le problème de l'admissibilité et de la légitimité d'une action de ce genre est le problème même de l'intervention et de la guerre, qui sort complètement des limites de la présente recherche.

b) Tandis que l'on peut dire qu'il est universellement reconnu qu'un traité ne peut pas donner existence à des

obligations à la charge d'Etats tiers, il n'est pas par ailleurs admis d'une façon unanime qu'un traité ne puisse pas être la source de droits pour les Etats tiers. Ceci dépend certainement du fait que dans toutes les législations internes il est également admis que des obligations ne peuvent pas incomber en vertu de contrats stipulés entre d'autres personnes, mais, par contre, beaucoup de ces législations, sous une forme ou sous une autre, dans des limites plus ou moins larges, admettent que le tiers peut, dans des cas donnés, tirer des droits d'un contrat auquel il n'a pas pris part. Sans s'arrêter à exposer les différents systèmes auxquels s'apparentent à cet égard les législations en vigueur, il suffira, en ne perdant pas de vue les divers aspects du problème qui ont été révélés par ces systèmes, d'examiner les diverses hypothèses qui se présentent dans la pratique internationale et de voir quelle solution elles ont reçue en fait et dans la conviction juridique des Etats .

Il est d'évidence immédiate que, de même qu'un traité peut être la source incidente et par réflexion d'effets dommageables
(376) pour des Etats tiers, sans que ceux-ci aient aucun remède juridique à faire valoir, de même des traités peuvent être la source incidente ou par réflexion d'effets avantageux pour les Etats tiers, sans que ces effets aient aucune pertinence juridique. A cet égard il est indifférent que l'avantage du tiers ait été prévu et pris en considération par les parties et qu'il ait constitué plus ou moins un des buts de la stipulation : même dans ce cas l'Etat tiers n'acquiert aucun droit d'exiger l'exécution du traité et les parties restent toujours libres de modifier ou d'abroger leurs stipulations.

La pratique internationale fournit divers cas desquels on peut déduire que ce principe répond à la conviction juridique des Etats. Ainsi par exemple, bien que le Traité de Berlin de

1878 ait été passé, comme il est dit expressément dans son préambule, en vue de l'intérêt général européen, on a constamment admis que les Etats qui n'y avaient pas pris part n'auraient pas de titre pour en réclamer l'application, même quand c'eût été à leur avantage immédiat : ce critère a été appliqué dans de multiples conjonctures et a été reconnu fondé même par les Etats contre lesquels il était invoqué.

Par un traité signé à Paris le 16 avril 1856, la Grande-Bretagne, l'Autriche et la France se sont obligées à considérer comme un *casus belli* toute violation quelconque de l'indépendance et de l'intégrité de la Turquie, de quelque part qu'elle vînt : plus tard s'est posée la question de savoir si la Turquie, comme bénéficiaire de cette stipulation, pouvait en demander l'exécution. Lord Derby, au nom du Gouvernement britannique, n'a pas hésité à déclarer que la Turquie ne pouvait invoquer aucun droit sur la base d'un traité auquel elle n'était pas partie et que la Grande-Bretagne se trouvait liée seulement envers l'Autriche et la France.

On a de même généralement admis que la Suède n'avait acquis aucun droit à la démilitarisation des îles d'Aland, stipulée dans la Convention de Paris du 30 mars 1856 entre la France, la Grande-Bretagne et la Russie, et incorporée dans
(377) le Traité de Paris du même jour, bien que cette stipulation fût indubitablement dans son intérêt (V. actuellement la convention de Genève du 20 octobre 1921, relative à la non-fortification et à la neutralisation des îles d'Aland, à laquelle a participé également la Suède et qui, d'après le préambule, se propose « de compléter, sans y porter atteinte, l'effet de l'engagement pris par la Russie dans la Convention du 30 mars 1856, etc. »).

Mais le cas peut-être le plus important et le plus caractéris-

tique est fourni par l'abrogation de l'article 5 du Traité de Prague du 23 août 1866 entre l'Autriche et la Prusse. Cet article disposait que l'Empereur d'Autriche transférait au Roi de Prusse ses droits sur les duchés de Holstein et de Schleswig avec la clause que les populations des districts septentrionaux du Schleswig devaient être transférées au Danemark si dans un vote libre ils exprimaient le désir d'être réunis au Danemark. Bien que cet article eût été inséré dans le traité sur le désir de Napoléon III, il n'est pas douteux que la stipulation pouvait être considérée comme tendant à procurer un avantage au Danemark, qui aurait ainsi recouvré un territoire habité par une population de race en majeure partie danoise. Toutefois le plébiscite n'a jamais eu lieu et un accord spécial entre l'Autriche et la Prusse du 11 octobre 1878 a abrogé la seconde partie de l'article 5 relative à la condition apposée à la rétrocession des districts septentrionaux du Schleswig. En concluant cet accord, les deux Etats ont démontré leur conviction qu'ils pouvaient librement modifier le précédent traité, bien qu'il s'agît d'une stipulation en faveur du Danemark; ce que du reste avait clairement dit, dès le premier moment, le prince de Bismarck en déclarant à la Diète prussienne que « seul l'Empereur d'Autriche avait le droit d'exiger de la Prusse l'exécution du Traité de Prague ». La conduite des deux Etats a paru juridiquement correcte à la grande majorité des auteurs : quelques voix discordantes isolées se sont
(378) fondées sur des arguments de valeur plus que douteuse. La question du Schleswig, comme on le sait, a été réexaminée, sur la demande du Danemark, par la Conférence de Paris et réglée dans les articles 109 à 114 du Traité de Versailles. sur la base d'une nouvelle fixation de la frontière germano-danoise à effectuer d'après les résultats d'un plébiscite : le

Danemark n'est pas partie au traité; mais il résulte clairement de l'alinéa 3 de l'article 110 que le rapport juridique constitué par le Traité existe entre l'Allemagne d'un côté et les principales puissances alliées et associées de l'autre : celles-ci ont ensuite transmis au Danemark les territoires qui, d'après les résultats du plébiscite, devaient lui être annexés.

Tandis qu'une législation interne peut établir que, étant donné une stipulation en faveur d'un tiers, celui-ci acquiert immédiatement le droit d'en exiger l'accomplissement ou acquiert ce droit par un simple acte de sa volonté, la structure même de l'ordre juridique international démontre que, en l'absence d'une norme particulière dérogeant aux principes généraux, un droit de l'Etat tiers d'exiger l'exécution des stipulations qui lui sont favorables ne peut prendre naissance qu'en vertu d'un accord entre les parties contractantes d'un côté et l'Etat tiers de l'autre.

Il faut donc, avant tout, que les parties contractantes veuillent entrer dans un rapport juridique avec l'Etat tiers : en ceci réside le critère qui différencie le cas dont nous parlons d'autres cas exposés jusqu'ici, dans lesquels les parties contractantes entendaient seulement assumer des obligations et des droits réciproques, même si leurs stipulations pouvaient ou devaient comporter des avantages pour des tiers. Cette volonté des parties se manifeste naturellement dans deux moments et dans deux directions différentes. Avant tout c'est la volonté de chacune des parties de s'obliger envers l'autre à entrer dans un rapport juridique donné avec l'Etat tiers; dans un second moment c'est la volonté des parties contractantes, prises collectivement, de nouer avec l'Etat tiers le rapport prévu. A l'égard de l'Etat tiers cette seconde manifestation de
(379) la volonté des parties contractantes a la valeur d'une offre; et,

comme toute offre, elle peut être pure et simple, ou bien soumise à des termes, conditions, modalités, etc. Si l'offre est acceptée par le tiers auquel elle est faite, un nouvel accord vient à s'établir qui s'ajoute à l'accord né originairement par le traité entre les parties qui l'ont passé : en vertu de cet accord, le tiers acquiert le droit d'exiger des parties l'exécution des stipulations qui lui sont favorables et les parties deviennent juridiquement tenues de les exécuter; tout ceci, bien entendu, sous la réserve des conditions ou avec les modalités qui ont accompagné l'offre acceptée par l'Etat tiers. Tant que cet accord n'est pas intervenu, les parties sont obligées seulement l'une envers l'autre et peuvent par suite abroger ou modifier de commun accord leurs stipulations avantageuses pour le tiers.

Une démonstration pratique des indications ci-dessus est fournie par l'histoire des négociations qui ont conduit à la conclusion du Traité Hay-Pauncefote, du 18 novembre 1901, entre les Etats-Unis d'Amérique et la Grande-Bretagne, relativement au canal de Panama. L'article 3, entre autres règles adoptées par les Etats-Unis comme base de la neutralisation de cette voie d'eau, contient une disposition d'après laquelle : « le canal doit être libre et ouvert à tous les navires de com- « merce et de guerre de tous les Etats qui observeront lesdites « règles, sur un pied de parfaite égalité ». Le traité avait été précédé par un autre traité du mois de février 1900 qui n'avait pas été ratifié : dans ce traité manquaient les mots « qui observeront lesdites règles », et il s'y trouvait au contraire une clause conçue à peu près en ces termes : « Aussitôt après l'échange « des ratifications, les Hautes Parties contractantes notifieront « le traité aux autres Etats et les inviteront à y adhérer. » Cette clause ne fut pas approuvée par le Sénat américain, parce qu'il

ne voulait pas que d'autres Puissances, en dehors de la Grande-Bretagne, acquièrent des droits contractuels envers les Etats-Unis. La Grande-Bretagne, qui ne voulait pas courir le risque de se trouver liée en cas de guerre, alors que les autres Etats auraient été libres de ne pas tenir compte des restrictions
(380) posées par le traité à l'usage du canal, proposa alors d'ajouter après les mots « tous les Etats » le membre de phrase « qui consentiraient à observer ces règles ». Mais cette proposition, elle non plus, ne rencontra pas l'agrément des négociateurs américains qui, à assez juste titre, y virent l'équivalent de la clause d'adhésion, repoussée par le Sénat : l'accord fut finalement conclu dans son texte actuel, qui, d'une manière manifeste, exprime simplement une condition à laquelle les Etats-Unis sont tenus envers l'Angleterre de subordonner le libre usage du canal.

De tout ceci il résulte d'une manière non douteuse que les Etats-Unis et la Grande-Bretagne étaient d'accord pour admettre, soit que leurs stipulations ne faisaient pas acquérir aux Etats tiers des droits quelconques; soit que les droits des Etats tiers à l'usage du canal auraient pu prendre naissance seulement si les deux parties contractantes le voulaient et donnaient aux Etats tiers la faculté d'exprimer une volonté correspondante; soit, enfin, que, en l'absence de ceci, la Grande-Bretagne seulement possède, à l'égard des Etats-Unis, un droit *ex contractu* d'exiger que le canal soit libre et ouvert aux navires de tous les Etats sous les conditions établies dans le traité. Il est véritablement singulier qu'il y ait des auteurs qui, précisément à propos du Traité Hay-Pauncefote, soutiennent que les Etats tiers peuvent acquérir un droit aux avantages à eux accordés, en manifestant, d'une façon quelconque, la volonté d'acquérir ces avantages. C'est méconnaître que la manifes-

tation de volonté d'un Etat tiers ne peut avoir de pertinence juridique que dans la mesure seulement où elle se rencontre avec la volonté des Etats contractants d'assumer l'obligation correspondante et que dans le cas du Traité Hay-Pauncefote cette volonté fait complètement défaut.

Quand la volonté des parties tend à faire que les Etats tiers puissent acquérir un droit aux avantages offerts par le traité, celui-ci contient habituellement la clause dite « d'accession » qui, comme nous le verrons bientôt plus à loisir, rend possible aux Etats tiers d'acquérir tous les droits et toutes les obli-
(381) gations naissant du traité. Mais il serait exagéré de dire que c'est seulement si le traité contient la clause d'accession que peut s'établir entre les parties et les tiers le rapport juridique nécessaire pour que naissent des devoirs et des obligations réciproques. En l'absence d'une norme générale qui soumette obligatoirement à des formes déterminées la constitution des accords entre les Etats, il faut admettre plutôt qu'un accord entre les contractants et les tiers, tendant à faire participer ces derniers en tout ou en partie aux avantages offerts par le traité, est toujours possible à la condition qu'existe la volonté nécessaire à cet effet. L'absence de la clause d'accession fait bien présumer que les parties ne veulent pas assumer d'obligations envers les tiers, mais n'exclut pas d'une façon absolue une volonté différente, surtout au regard d'un Etat ou d'un petit nombre d'Etats déterminés; et comme cette volonté pourrait certainement se manifester dans un accord explicite entre les contractants et le tiers, de même rien n'empêche qu'elle puisse également se manifester *rebus ipsis et factis*. Ce sera, on peut même dire que c'est certainement à l'heure présente, un cas exceptionnel; mais il serait arbitraire de l'exclure d'une façon absolue et il ne semble pas non plus justifié

de le limiter *a priori* à des catégories déterminées de traités, comme font certains auteurs. Il s'agit en dernière analyse d'une question de fait qui ne peut être résolue qu'espèce par espèce.

Adhésion ou accession aux traités.

Autant est juste et pratiquement salutaire le principe que les traités n'imposent pas de devoirs et n'accordent pas de droits sinon aux parties contractantes, autant il est certain que dans des cas nombreux le but auquel tendent les parties peut être plus facilement atteint si le cercle des Etats entre lesquels interviennent les obligations dont il s'agit, se trouve plus étendu : que l'on pense à ce que l'on appelle les « Unions internationales administratives », telles l'Union postale, l'Union télégraphique, l'Union pour la protection de la propriété industrielle et du droit d'auteur; aux conventions pour l'unification
(382) du droit international privé; à celles relatives au droit de la guerre et de la neutralité, et ainsi de suite. C'est à rendre plus facile cette extension que vise la clause appelée d'*adhésion* ou d'*accession*.

On peut donner comme exemple de cette clause l'article 6 de la Convention IV de La Haye du 18 octobre 1907, concernant les lois et les usages de la guerre terrestre:

« Les Puissances non signataires sont admises à adhérer à « la présente convention.

« La Puissance qui désire adhérer notifie par écrit son inten- « tion au Gouvernement des Pays-Bas en lui transmettant « l'acte d'adhésion qui sera déposé dans les archives dudit « Gouvernement.

« Ce Gouvernement transmettra immédiatement à toutes les

« autres Puissances copie certifiée conforme de la notification « ainsi que de l'acte d'adhésion, en indiquant la date à laquelle « il a reçu la notification. »

Certains auteurs distinguent entre l'adhésion et l'accession : il y aurait accession quand l'Etat adhère à l'intégralité du traité, adhésion quand l'Etat accepte seulement certaines parties ou dispositions. Il est certainement possible que la clause admette une adhésion partielle ou laisse l'Etat tiers libre d'adhérer en partie seulement. Mais la terminologie proposée ne correspond pas à la pratique qui emploie indifféremment les deux termes et en particulier désigne comme adhésion ce qui, dans la terminologie de ces auteurs, serait une véritable accession : ainsi, par exemple, les conventions signées à la deuxième Conférence de la paix (1907) et les conventions de droit international privé de 1902 et 1905 admettent les Etats tiers *à adhérer*, voulant dire par là l'acceptation intégrale de la convention.

Dans un autre sens, d'autres voudraient indiquer par le mot adhésion la simple approbation du traité, sans que l'Etat adhérent assumât les obligations ou acquît les droits qui découlent du traité; ces résultats seraient à l'inverse obtenus par l'acces-
(383) sion. Les deux hypothèses sont sans doute différentes et toutes deux sont juridiquement possibles : l'adhésion, en ce sens, est ce que nous avons appelé la reconnaissance; mais, ici, également, les expressions proposées ne répondent pas du tout à l'usage et semblent plutôt faites pour créer la confusion.

Juridiquement parlant, la clause d'adhésion est une offre que les parties contractantes font, soit à l'égard des Etats tiers en général, comme dans l'exemple précité, soit à des Etats tiers déterminés (par exemple art. 93 de la convention de La Haye du 18 octobre 1907 pour le règlement pacifique des con-

flits internationaux « .... *Puissances* .... *qui ont été conviées à la deuxième Conférence internationale de la paix* .... »), offre de passer avec chacun de ces Etats, ou avec le groupe formé par ces Etats, un traité littéralement identique à celui que les Parties contractantes ont conclu entre elles. L'acte d'adhésion constitue l'acceptation de cette offre; acceptation qui, habituellement, est reçue par un des Etats contractants, en son nom et au nom de tous les autres qu'il représente à cet effet. Ce que l'on appelle « adhésion à un traité » est donc en réalité un mode particulier abrégé de passer un traité identique au traité préexistant : l'effet pratique consiste dans l'extension de la sphère des sujets des droits et des obligations déterminées dans le traité.

On dit en général que par l'adhésion l'Etat devient partie au traité. A proprement parler l'Etat adhérent n'est pas partie au traité originaire, mais à un nouveau traité identique au premier; mais, étant donné qu'il acquiert les mêmes droits et les mêmes devoirs, pratiquement sa condition juridique n'est pas différente de celle qu'elle serait si l'Etat adhérent avait concouru à la conclusion du premier traité, sauf en ce qui concerne le moment à partir duquel il acquiert les droits et assume les devoirs correspondants.

La question, parfois discutée par les publicistes, de savoir si un Etat tiers peut adhérer à un traité qui contient la clause d'adhésion sans le consentement des parties originaires, semble découler d'une équivoque. L'adhésion étant un traité entre les parties originaires d'un côté et l'Etat tiers de l'autre, suppose également le consentement de celles-là et de celui-ci.
(384) Mais le consentement des parties originaires est déjà exprimé dans la clause d'adhésion qui, dans les rapports entre lesdites parties, crée l'obligation réciproque de stipuler avec le tiers

aux conditions données et qui, au regard du tiers, constitue une offre de stipuler à laquelle, sauf dispositions différentes, manque seulement l'acceptation pour devenir obligatoire. Tant que l'offre n'est pas acceptée, les parties sont libres de la retirer ou de la modifier de commun accord; si elles ne le font pas, l'offre existe et avec elle le consentement des parties originaires nécessaire à la stipulation du nouveau traité.

Il est plus important d'observer que l'adhésion, par son concept même, est possible seulement pour les Etats visés dans la clause, puisque c'est à eux et non pas à d'autres que s'adresse l'offre : l'adhésion d'autres Etats requiert un consentement nouveau *ad hoc* de toutes les parties originaires. Ainsi l'article 94 de la Convention de La Haye du 18 octobre 1907, pour le règlement pacifique des litiges internationaux, réservait expressément à une entente ultérieure entre les Puissances contractantes la détermination des conditions auxquelles pourraient adhérer les Etats non visés dans la clause d'adhésion de l'article 93. Et quand, récemment, quelques Etats nés à la suite de la guerre européenne (Finlande, Tchécoslovaquie, royaume des Serbes, Croates et Slovènes, et Pologne) ont exprimé le désir d'adhérer aux conventions de droit international privé du 12 mai 1902 et du 17 juillet 1905, dont la clause d'adhésion concerne seulement les Etats qui avaient été représentés à la Conférence où les conventions avaient été élaborées, on a ouvert, sur la proposition du Gouvernement des Pays-Bas, un protocole pour chaque convention, qui a admis l'adhésion des Etats non représentés à la Conférence « dont le désir d'adhérer a été accueilli favorablement par les Etats contractants » : en d'autres termes, l'adhésion est subordonnée à l'assentiment préalable unanime des Etats entre lesquels la convention est en vigueur (V. *Riv. di dir. intern.*, vol. XVI, 1924, p. 140 et s.).

(385) On a également discuté la question de savoir si l'adhésion doit avoir nécessairement lieu dans la forme prescrite par le traité ou peut être donnée d'une autre façon, par exemple tacitement. La question, pratiquement inutile ou à peu près, se résout facilement en observant que le consentement des parties originaires concerne une adhésion effectuée aux conditions et avec les modalités prescrites dans le traité et que l'obligation réciproque des parties originaires existe pour une adhésion exprimée d'une manière donnée et non pas d'une autre manière. Ceci n'empêche, ni que la clause d'adhésion puisse, explicitement ou implicitement, admettre la possibilité d'autres formes de la manifestation de la volonté d'adhérer, ni que les parties originaires puissent ensuite donner leur consentement à des adhésions différentes de celles prévues dans le traité.

Généralement, l'adhésion est un acte que l'Etat accomplit s'il le veut et pour autant qu'il le veut. Il n'est pas exclu cependant qu'un Etat puisse s'obliger à adhérer à des traités déterminés, de telle sorte que l'adhésion représente l'accomplissement d'une obligation précédemment contractée : on peut citer comme exemples les articles 239 et 240 du Traité de paix de Saint-Germain-en-Laye par lesquels l'Autriche s'engage à adhérer à la convention internationale de Berne du 9 septembre 1886 relative à la protection de la propriété littéraire et artistique et à quelques autres moins importantes.

Clause de la nation la plus favorisée.

Bibliographie. — M. Schraut, *System der Handelsverträge und der Meistbegünstigung*, Leipzig, 1884; E. Lehr, *La clause de la nation la plus favorisée*, dans la « *Revue de dr. intern. et de lég. comp.* », vol. XXV, 1893, p. 313 et s.; J. R. Herod, *Favored Nation treatment*, New-York, 1901; M. L. E. Wisser, *La clause de la nation la plus favorisée*, dans la

« *Rev. de dr. intern. et de lég. comp.* », 2e série, vol. IV, 1902, p. 66
(386) et s., p. 150 et s., 270 et s.; CALWER, *Die Meistbegünstigung in den Vereinigten Staaten von Nordamerika*, Berne, 1902; L. GLIER, *Die Meitsbegünstigungsklausel. Eine entwicklunggeschichtliche Studie*, Berlin, 1905; F. BORCHARDT, *Entwicklungsgeschichte der Meistbegünstigung im Handelvertragsystem*, Königsberg, 1906; G. CAVARRETTA, *La clausola della nazione più favorita*, Palerme, 1906; S. K. HORNBECK, *The most favored nation clause*, dans l' « *American Journal of international law* », vol. III, 1909, p. 304 et s., 619 et s., 797 et s.; H. SCHWEINFURT, *Die Meistbegünstigungsklausel. Eine völkerrechtliche Studie*, Heidelberg, 1911; *La clausola della nazione più favorita nei trattati dell' Italia*, Roma, 1912 (publication du ministère des Finances); E. VON TEUBERN, *Die Meistbegünstigungsklausel in den internationalen Handelsverträgen* (appendice I au tome VII de la « *Zeitschrift für Völkerrecht und Bundesstaatsrecht* »), Breslau, 1913.

Un mode spécial, et de particulière importance dans le domaine des relations internationales, par lequel un Etat acquiert le droit de réclamer pour lui des avantages stipulés dans des conventions conclues entre d'autres Etats est ce que l'on appelle « la clause de la nation la plus favorisée » : un Etat promet à un autre de lui accorder, avec ou sans obligations corespectives, les avantages qu'il a concédés ou qu'il concédera par la suite à d'autres Etats. Habituellement cette stipulation fait partie d'un traité (de commerce, de navigation, d'établissement, convention consulaire, etc.) et se réfère seulement à l'objet de ce traité : c'est précisément pour cela qu'on l'appelle *clausula* (clause); mais naturellement il n'est pas exclu que cette stipulation puisse constituer un contrat existant par lui-même et de nature générale.

La stipulation peut être *réciproque* ou *unilatérale :* le premier cas est de beaucoup le plus fréquent; comme exemple du second on peut citer l'article 267 du Traité de paix de Versailles qui impose à l'Allemagne l'obligation d'étendre à tous les Etats alliés ou associés, toute faveur, immunité ou privi-
(387) lège concernant l'importation, l'exportation ou le transit de marchandises, qui seraient concédés par l'Allemagne à l'un

quelconque desdits Etats alliés ou associés ou à un autre pays étranger quelconque, tandis qu'aucune obligation correspondante n'est assumée envers l'Allemagne par les Etats alliés ou associés.

On a coutume également de distinguer la « *clause absolue* », qui prévoit la concession des avantages accordés à n'importe quel autre Etat et la « *clause limitée* », qui se rapporte seulement aux avantages concédés à des Etats déterminés. Toutefois même la clause absolue comporte presque toujours des limitations plus ou moins importantes; on en exclut par exemple le trafic frontière, ou certains articles déterminés du tarif douanier, ou les facilités accordées à un pays limitrophe, et ainsi de suite.

Plus importante est la distinction entre la clause *simple* et la clause *conditionnée* : la clause est dite simple, si la concession est faite sans obligations corespectives; elle est dite conditionnée, si la concession a lieu contre une concession corespective équivalente à celle offerte par l'Etat tiers. Comme exemple de clause simple on peut citer les dispositions ci-après du Traité de commerce et de navigation conclu entre l'Italie et la Russie le 7 février 1924 :

Article 19, alinéa 1er : « Sans préjudice des dispositions plus « favorables existant dans le présent Traité, toutes les facili- « tations, les droits et les privilèges d'ordre général qui, dans « l'Union des Républiques Soviétiques Socialistes ou en Italie, « sont ou seront accordés, en matière de commerce, aux res- « sortissants de toute autre nation étrangère ou à leurs biens, « seront étendus, sous conditions de pleine réciprocité, aux « ressortissants italiens et à leurs biens dans l'Union et aux « ressortissants de l'Union et à leurs biens en Italie. »

Article 20, alinéa 2° : « Tout privilège et toute franchise

« accordés à cet égard (navigation) à une tierce Puissance par « une des parties contractantes, sera accordé, à l'instant même « et sans conditions, à l'autre. »

Comme exemple de clause conditionnée, on peut citer l'arti-
(388) cle 24 du Traité de commerce et de navigation entre l'Italie et les Etats-Unis d'Amérique du 26 février 1871 :

« Le Royaume d'Italie et les Etats-Unis d'Amérique s'engagent mutuellement à n'accorder aucune faveur particulière « aux autres nations en matière de commerce et de navigation « qui ne deviendrait pas immédiatement commune à l'autre « Partie, laquelle en jouira librement, si la concession est faite « librement, ou moyennant une compensation égale, si la « concession a été conditionnelle. »

La forme simple est généralement adoptée par les Etats européens dans leurs rapports; la forme conditionnée est généralement adoptée par les Etats-Unis d'Amérique, tant dans leurs rapports avec les Etats européens que dans leurs rapports avec les autres Etats américains; le Japon, lui aussi, pratique surtout la forme conditionnée.

Le système d'accorder à un Etat les avantages accordés à d'autres Etats se rencontre de bonne heure dans l'histoire des relations internationales : il est fréquent, par exemple, dans les capitulations passées par les Républiques italiennes avec l'Empire ottoman aux XIVe et XVe siècles. Toutefois à cette époque on ne peut pas parler de la clause de la nation la plus favorisée proprement dite, parce que les avantages concédés sont ceux qui se rapportent à un Etat déterminé (par exemple on accorde aux Vénitiens les droits et privilèges dont jouissent les Gênois), et non ceux qui appartiennent en général à l'Etat le plus favorisé, quel qu'il soit.

La clause véritable de la nation la plus favorisée se rencontre dans les traités conclus vers la fin du XVIIe siècle et dans les premières années du XVIIIe : pendant ce siècle elle se répand notablement, en prenant la forme inconditionnée, tantôt avec des limitations, tantôt sans limitations. La forme conditionnée apparaît dans l'article 2 du Traité entre les États-Unis et la France du 5 février 1778, et acquiert une prépondérance marquée en Europe également dans les traités conclus après la fin
(389) des guerres napoléoniennes et plus spécialement de 1825 à 1860; ses différentes modalités sont en général liées à la politique commerciale des différents Etats, puisque c'est spécialement dans ce domaine que joue la clause de la nation la plus favorisée : parfois les deux formes, conditionnée et inconditionnée, apparaissent dans le même traité, la seconde comme une disposition exceptionnelle par rapport à la première.

L'année 1860 marque une date importante dans l'histoire de la clause de la nation la plus favorisée. Le parti libéral, au pouvoir en Angleterre, abandonnait tout ce qui restait encore du vieux système protectionniste; dans le même temps, Napoléon III, suivant l'exemple du comte de Cavour, entrait hardiment dans la voie du libéralisme économique, auquel la France avait toujours répugné. Comme consécration et comme effet des nouvelles tendances de ces deux Etats, l'article 5 du Traité supplémentaire du 16 novembre 1860 remettait en honneur la clause de la nation la plus favorisée sous la forme inconditionnée qui était alors tombée presque entièrement en désuétude : à partir de ce moment, la clause inconditionnée, insérée dans de nombreux traités de commerce passés par la France et la Grande-Bretagne avec divers Etats, peut être considérée comme triomphant définitivement en Europe.

La prépondérance du libéralisme économique ne fut pas de

longue durée; mais la clause est demeurée, même après, avec la même forme, soit pour étendre les réductions du tarif général dans le système du tarif unique modifiable au moyen de traités de commerce, soit pour étendre les concessions du tarif minimum ou les concessions intermédiaires entre les deux tarifs dans le système du tarif maximum modifiable et du tarif minimum intangible par la voie des traités de commerce.

L'effet de la clause de la nation la plus favorisée est donc que l'Etat, au profit de qui elle a été stipulée, peut revendiquer tous les droits qui sont accordés conventionnellement à un
(390) Etat tiers. Nous disons *conventionnellement* parce que, en règle, la clause ne donne pas droit à réclamer les avantages dont un Etat tiers jouit par la voie du simple fait; mais, naturellement, il n'est pas nécessaire que l'accord se soit concrétisé en un véritable traité formel. Il est à peine besoin d'ajouter que le traitement le plus favorisé peut être réclamé seulement dans les limites et sous les conditions auxquelles la clause a été stipulée : si la clause est conditionnée, l'impossibilité d'accorder le corespectif enlève le droit de réclamer l'avantage accordé au tiers.

La base de la concession est la jouissance par un tiers d'un droit donné; de là, il suit que l'Etat peut le revendiquer si il appartient et dans la mesure où il appartient à l'Etat tiers. Lorsque le traité entre cet Etat tiers et l'Etat qui a concédé le traitement le plus favorisé vient à s'éteindre, le concessionnaire de la clause perd le droit d'exiger ce traitement. Il n'y a pas à considérer le motif pour lequel le traité s'éteint, à la condition que cette cause d'extinction soit admise par le droit international : par exemple, le principe étant admis que la guerre éteint les traités, l'ordonnance rendue par le Bundesrat

allemand (10 août 1914) était certainement régulière : cette ordonnance continuait à concéder aux pays neutres les avantages dérivant de la clause de la nation la plus favorisée en vertu des traités entre l'Allemagne d'un côté et la France, la Grande-Bretagne et la Russie de l'autre, seulement à titre précaire et comme une concession gracieuse.

La position de l'Etat qui jouit du traitement le plus favorisé est donc, par sa nature, incertaine et changeante : en ceci réside un des inconvénients pratiques de cette stipulation; un autre, plus grand, est celui de lier notablement la liberté d'action de l'Etat obligé dans ses négociations avec les Etats tiers. D'autre part, cependant, la clause de la nation la plus favorisée, en généralisant les faveurs spéciales contenues dans les différents traités, assure une égalité et une uniformité de conditions qui, à plusieurs points de vue, constitue un avantage qui l'emporte de beaucoup sur les inconvénients .
(391) ceci naturellement dans le cas normal qui est celui de la réciprocité; la clause unilatérale répond presque toujours à des critères politiques spéciaux et ne peut pas être l'objet d'une appréciation générale, mais seulement d'une appréciation par rapport aux circonstances dont elle tire son origine.

Avant d'abandonner cette matière, rappelons que les indications précédentes tendent seulement à tracer l'aspect de la clause de la nation la plus favorisée telle qu'elle apparaît dans la généralité des traités qui la contiennent. Il ne faut pas toutefois oublier que, juridiquement parlant, il n'existe pas *une clause* de la nation la plus favorisée; il existe autant de stipulations distinctes qu'il y a de traités qui la contiennent, de sorte que toute question relative à la nature et aux effets de la clause est avant tout une question d'interprétation d'une clause donnée dans un traité déterminé. L'observation est

importante, également pour réduire à sa juste valeur beaucoup de discussions que les auteurs ont instituées sur la portée juridique de la clause et un certain nombre des conclusions auxquelles ils arrivent.

Causes d'extinction des traités.

Bibliographie. — C. H. Breuning, *Dissertatio de causis iuste soluti foederis ex iure gentium*, Leipzig, 1762; C. E. Waechter, *Dissertatio de modis tollendi pacta inter gentes*, Stuttgart, 1779; L. von Dresch, *Ueber die Dauer der Völkerverträge*, Landshut, 1808; C. W. von Troeltsch, *Versuch einer Entwickelung der Grundsätze nach welchen die rechtliche Fortdauer der Völkerverträge zu beurtheilen ist*, Landshut, 1809; A. C. G. von Oldenneel, *De causis quae foederum auctoritatem tollunt*, Trajecti ad Rhenum, 1851; R. Jacobi, *Die Endigungsgründe völkerrechtlicher Verträge*, Breslau, 1908; Th. Bertram, *Die Aufhebung der Staatsverträge*, Frankenstein in Schlesien, 1920 (thèse de doctorat).

Les causes d'extinction des traités opèrent tantôt *ipso iure*
(392) ou directement, tantôt sur la demande d'une partie ou indirectement; par les premières causes le traité s'éteint en même temps que survient la cause extinctive; par les secondes le traité s'éteint lorsque l'intéressé fait valoir son droit de considérer le traité comme éteint.

Il ne faut pas confondre ce que nous appelons ici action directe et action indirecte des causes d'extinction avec l'existence ou l'inexistence d'un différend sur le point de savoir si existe ou non une cause déterminée : par exemple l'impossibilité de la prestation. La distinction fait abstraction des différends possibles sur l'existence de la cause d'extinction et veut simplement signifier que, étant donné l'existence de la cause (ou parce que les parties sont d'accord pour la reconnaître ou parce qu'elle a été établie dans les modes admis par le droit international, par exemple par une sentence arbitrale)

le traité s'éteint *de plano*, ou continue, mais qu'il naît un droit des parties à le rescinder.

Les causes principales qui éteignent le traité directement sont : un nouvel accord des parties, tendant explicitement ou implicitement à cette fin; l'exécution; la renonciation; l'arrivée du terme; la dénonciation admise par le traité lui-même; l'extinction des sujets; l'impossibilité de la prestation; la survenance d'une condition résolutoire expresse ou tacite. Le traité peut s'éteindre indirectement par la non-exécution de la part de l'une des parties.

ACCORD DES PARTIES. — Le nouvel accord des parties peut avoir pour contenu exclusif l'abrogation du précédent traité : en ce cas on a l'habitude de dire que l'extinction se produit par *mutus dissensus;* plus exactement par accord tendant à faire cesser les effets d'un accord précédemment établi. Nous savons en outre (*supra*, p. 94 et s.) que l'accord abrogatif peut au contraire substituer un nouveau traité à l'ancien, qui cesse d'exister soit par déclaration expresse des parties, soit par incompatibilité des dispositions nouvelles avec les dispositions anciennes : dans ce cas on parle plutôt de remplacement ou *substitution*.

(393) EXÉCUTION. — L'exécution est la prestation exacte de ce qui a été promis, faite de la manière due. Puisque l'efficacité juridique du traité consiste précisément dans l'obligation d'exécuter la prestation promise (*supra*, p. 403 et s.), une fois que cette prestation a eu lieu, l'obligation s'éteint et l'on ne peut plus parler de l'existence du traité comme acte juridique : il demeure sans doute comme fait historique, mais c'est une tout autre chose. Les objections faites par quelques auteurs

récents à la doctrine courante qui classe l'exécution dans les modes d'extinction des traités, ne semblent donc pas fondées.

Renonciation. — Quant à la renonciation, qui n'a pas besoin nécessairement d'être acceptée, et qui par suite ne se ramène pas toujours à une extinction par consentement mutuel (*mutuus consensus*), il suffira de renvoyer à ce qui a été dit pages 349 et suivantes.

Terme. — Le terme mérite une considération plus attentive. On a déjà noté (*supra*, p. 94 et s., 393) que le terme final amène l'extinction du traité et, étant une détermination accessoire, se concrétise en un accord abrogatif qui existe à partir du moment où le traité est parfait et qui accompagne ce traité. L'importance de cet élément doit donc être considérée en fonction du problème politique de la durée des obligations internationales.

Il y a certainement des traités de la nature desquels fait partie la perpétuité dans l'intention des parties, encore que cette perpétuité soit manifestement une hypothèse : tels sont les traités de paix conclus à la fin d'une guerre. Il y a d'autres traités que l'on a coutume de passer pour une durée indéterminée, soit parce que des raisons politiques conseillent d'exclure un caractère temporaire délibérément voulu, soit parce qu'il ne paraît pas qu'il y ait des raisons d'agir différemment.

En général, cependant, la perpétuité ou la durée indéterminée des traités est en opposition avec le caractère continuel-
(394) lement et immanquablement changeant des circonstances de fait de la vie internationale; d'où le danger de rendre les obligations intolérables et par suite d'autant plus faciles à violer.

On comprend donc que souvent on préfère adopter des systèmes qui permettent de proportionner la durée des traités à la durée des circonstances de fait dont ils procèdent.

L'apposition d'un terme final préétabli et fixe, ou même d'un terme incertain, mais susceptible d'être déterminé ultérieurement sur la base d'un évènement donné, convient aux traités dont on peut et dont on veut établir à l'avance d'une manière sûre la durée, d'une façon absolue ou relative. Cependant, dans beaucoup de cas, il est quasi impossible de connaître, au moment où le traité est conclu, quelle sera la durée des circonstances de fait et des raisons qui ont déterminé l'accord; de plus le cas est extrêmement fréquent où ces circonstances et ces raisons disparaissent pour certains contractants, tandis qu'elles continuent pour les autres. Pour éviter les inconvénients, soit de lier plus qu'il n'est nécessaire la liberté des Etats, en stipulant des traités pour une durée longue ou indéfinie, soit de recourir à de nouveaux accords de renouvellement ou de prorogation pour maintenir en vie des traités conclus pour une courte période, un système s'est largement répandu aux termes duquel le traité a par lui-même une durée illimitée, mais par lequel on donne aux parties la faculté de fixer, chacune pour ce qui la concerne, le *dies ad quem*, au moyen d'une dénonciation faite à des intervalles périodiques, fixés à l'avance par le traité lui-même.

Ainsi, par exemple, les conventions de droit international privé signées à la Haye le 12 juin 1902 et le 17 juillet 1905 contiennent toutes un article ainsi conçu :

« La présente Convention aura une durée de cinq ans à partir de la date indiquée dans l'article... (date de la première « déposition de la ratification).

« Ce terme commencera à courir de cette date, même pour « les Etats qui auront adhéré postérieurement...

(395) « La Convention sera renouvelée tacitement de cinq ans en « cinq ans, sauf dénonciation.

« La dénonciation devra être notifiée, au moins dix mois « avant l'expiration du terme visé aux alinéas deux et trois, « au Gouvernement des Pays-Bas, qui en donnera connaissance « à tous les autres Etats.

« La dénonciation ne produira son effet qu'à l'égard de « l'Etat qui l'aura notifiée. La Convention restera exécutoire « pour les autres Etats contractants. »

En ce cas le terme périodique *ad quem* de la dénonciation est exprimé en périodes successives d'un nombre égal d'années. D'autres fois les périodes successives ont une durée inférieure à la première qui est relativement longue, par exemple dix ou douze ans, tandis que les périodes ultérieures sont d'une ou de deux années. Cette différence et d'autres différences possibles ont une importance médiocre. Mais ce qu'il importe de noter, c'est que dans ces cas il est inexact de parler, comme beaucoup le font, d'un terme final du traité. En réalité, nous sommes en présence de traités sans terme, qui admettent la retraite unilatérale, tout en la soumettant à une discipline particulière, de laquelle fait partie un terme extinctif : celui-ci concerne non le traité, mais l'exercice du droit de retraite. C'est dans l'absence de ce terme que réside la seule différence entre les traités dont nous parlons et d'autres traités conclus pour un temps illimité avec faculté pure et simple de dénonciation ou de retrait : la dénonciation peut alors être faite à tout moment, bien qu'en règle elle produise effet seulement à une date ultérieure fixée par le traité. Telles sont, par exem-

ple, les conventions de la seconde Conférence de la paix (1907) lesquelles contiennent une clause ainsi conçue :

« S'il arrivait qu'une des Puissances contractantes voulût
« dénoncer la présente Convention, la dénonciation sera noti-
« fiée par écrit au Gouvernement des Pays-Bas qui communi-
(396) « quera immédiatement copie certifiée conforme de la notifi-
« cation à toutes les autres Puissances en leur faisant savoir
« la date à laquelle il l'a reçue.

« La dénonciation ne produira ses effets qu'à l'égard de la
« Puissance qui l'aura notifiée et un an après que la notifica-
« tion en sera parvenue au Gouvernement des Pays-Bas. »

Dénonciation. — Les exemples donnés pour distinguer les traités à terme, qui s'éteignent par l'expiration du temps pour lequel ils ont été conclus, d'avec les traités à cours continuatif avec faculté de dénonciation à des périodes se répétant et fixées à l'avance qui, malgré les apparences, ne sont pas des traités à terme, peuvent servir également à donner une idée de ce qu'est pratiquement la dénonciation : déclaration de la volonté de ne plus être lié par le traité. Le mot *dénonciation* est parfois usité pour indiquer la notification de l'extinction d'un traité par l'arrivée d'une cause extinctive quelconque; mais, dans le sens propre où le mot est employé ici, il sert à signifier la déclaration de volonté de faire usage du droit de retraite dans les traités collectifs ou du droit de concrétiser le terme final du traité dans les traités bilatéraux. Par là on voit combien il est peu exact d'employer indifféremment, comme beaucoup le font, les expressions retraite et dénonciation : la dénonciation a lieu dans des cas où l'on ne peut pas parler avec propriété de retraite, laquelle suppose la continuation du traité; et même quand il s'agit de retraite

véritable, la dénonciation constitue plutôt une condition pour l'exercice de ce droit.

La dénonciation et l'extinction du traité qui en est la conséquence, soit dans le sens absolu s'il s'agit d'un traité bilatéral, soit relativement aux rapports entre la partie qui dénonce et les autres parties contractantes, s'il s'agit d'un traité collectif, se ramène à ce que ordinairement on appelle *mutuus dissensus*, c'est-à-dire à un accord en vue d'éteindre le traité. La particularité du cas réside en ce que l'accord s'est
(397) établi au moment de la passation du traité et s'est concrétisé dans une clause du traité. Il est par suite évident que l'on peut parler d'un droit de dénonciation seulement dans la mesure où il a été convenu expressément ou tacitement. Nous disons expressément ou tacitement parce que, en l'absence de normes obligatoires relatives à la forme des actes (*supra*. p. 343), le principe connu « *eadem est vis taciti ac expressi* » est en vigueur en droit international. On ne préjuge pas, ainsi qu'il est naturel, la question de la difficulté de prouver le consentement tacite sur un point aussi délicat; mais si l'on peut prouver que les parties ont entendu s'accorder réciproquement le droit de dénonciation, l'absence d'une stipulation expresse à cet égard est dépourvue de toute importance.

Les modalités de l'exercice du droit de dénonciation sont, en règle, établies par le traité. Toujours on exige la notification de la volonté d'exercer le droit et, le plus souvent, on en suspend les effets jusqu'à un certain moment. Dans le cas de traités collectifs la notification est adressée presque toujours à l'un des Etats contractants désigné par le traité lui-même, qui la reçoit en son nom propre et comme représentant des autres Etats contractants.

Extinction des sujets. — Nous verrons en temps et lieu que les traités internationaux, étant conclus *intuitu personae*, ne sont pas en règle transmissibles : c'est pourquoi l'extinction de l'une des parties produit l'extinction des traités bilatéraux, tandis que les traités collectifs continuent à être en vigueur entre les autres contractants. Il va de soi qu'il doit s'agir d'une véritable extinction du sujet de droit international et non pas des modifications qui n'éteignent pas les traités et non pas des modifications constitutionnelles ou territoriales qui n'éteignent pas les traités (*supra*, p. 178 et s.), ou au moins ne les éteignent pas pour la raison dont nous parlons en ce moment.

Impossibilité de la prestation. — Il est généralement reconnu que la survenance de l'impossibilité de la prestation
(398) éteint le traité : tel serait le cas d'un traité relatif à un territoire qui, à la suite d'une guerre, aurait cessé d'appartenir à l'Etat. L'impossibilité de la prestation existe, juridiquement parlant, quand elle est reconnue par les parties ou établie dans les modes admis par le droit international : à tout différend sur ce chapitre sont applicables les normes relatives à la solution des différends internationaux. C'est une question d'interprétation de savoir si une impossibilité temporaire éteint le traité ou en suspend simplement l'exécution. Dans le doute il faut présumer la seconde alternative.

Condition résolutoire. — L'effet d'une condition résolutoire adjointe à un traité international n'exige pas de considérations spéciales additionnelles à celles qui ont été exposées à un point de vue général aux pages 395 et suivantes.

Mais, comme on l'a dit alors, à la conception de la condition résolutoire se ramènent deux causes d'extinction des traités qui, par leur importance et leur difficulté, méritent une attention toute spéciale : la survenance de la guerre entre les contractants et le changement survenu dans les conditions de fait en vue desquelles le traité a été conclu. Le rapprochement de ces causes d'extinction avec la conception de la condition résolutoire doit s'entendre avec quelque circonspection. Il est très vrai, comme nous le verrons, que dans l'un et dans l'autre cas c'est la volonté des parties qui subordonne la persistance de leurs rapports contractuels à ce que ne se produisent pas les événements futurs et incertains dont il s'agit : en ce sens on peut bien parler de condition résolutoire tacite. Par contre le rapprochement ne serait par justifié et serait extrêmement dangereux s'il se rapportait à une conception plus déterminée et précise, soit de la condition en général, soit des effets de certaines conditions. Il est connu, par exemple, que, suivant une doctrine encore très répandue et autorisée, la rétroactivité, c'est-à-dire la résolution *ex tunc*, serait la caractéristique
(399) des conditions résolutoires; au contraire il est certain que, dans les cas dont nous parlons, il ne peut s'agit que de résolution *ex nunc*.

Ces prémisses étant établies, examinons distinctement les effets de la guerre sur les traités et ce que l'on appelle la clause *rebus sic stantibus*.

a) Effets de la guerre sur les traités.

Bibliographie. — P. C. A. Leopold, *Commentatio de effectu novi belli quoad vim obligandi pristinarum pacificationum*, Helmstedt, 1792; G. F de Martens, *Ueber die Erneuerung der Verträge in den Friedensschlüssen der Europäischen Mächte*, Göttingen, 1797; J. H. van der Meer de Wijs, *De quaestione an bello aborto pereat inter bellum gerentes foede-*

rum auctoritas, Amsterdam, 1830; Ch. Swaving, *De invloed van het oorlogsrecht op wroeger gesloten tràctaten* (thèse de doctorat), Rotterdam, 1888; R. Jacomet, *La guerre et les traités*, Paris, 1909; *Annuaire de l'Institut de droit international*, vol. XXIII, 1910, p. 251 et s.; XXIV, 1911, p. 200 et s., et XXV, 1912, p. 611 et s.; W. Schaetzel, *Der Krieg als Endigungsgründ von Verträgen* (thèse de doctorat), Berlin, 1911; G. Billerbeck, *Der Einfluss des Kriegsbeginns und des Friedensschlusses auf die zwischen den kriegführenden Staaten vor dem Ausbruch des Krieges geschlossenen Verträge* (thèse de doctorat), Breslau, 1911; M. Buonvino, *Gli effetti della guerra sulla validità dei trattati*, Aquila, 1912 (et, sur cet ouvrage, Ghirardini, dans la « *Rivista di dir. intern.* », vol. XI, 1912, p. 639 et s.); P. Wachsmann, *Der Einfluss des Kriegsbeginns und des Friedensschlusses auf die zwischen den kriegführenden Staaten vor dem Ausbruch des Krieges geschlossenen Verträge* (thèse de doctorat), Breslau, 1912; S. Rothholz, *Der Einfluss des Krieges auf Bestand und Wirksamkeit veröffentlichter Verträge* (thèse de doctorat), Greifswald, 1913; A. von Burgsdorff, *Die Kriegserklärung und ihre Wirkungen unter*
(400) *besonderer Berucksichtigung der offentlich-rechtlichen und privat-rechtlichen Verträge*, Düsseldorff, 1914; M. Ghiron, *Gli effetti della guerra odierna sulle convenzioni per la tutela dei diritti industriali*, dans la « *Riv. di diritto intern.* », vol. X, 1916, p. 355 et s., et vol. XI, 1917, p. 13 et s.; C. Wolf, *Staatsverträge und Weltkrieg, insbesondere der Weltpostverein und die Welttelegraphenverträge im Weltkrieg* (thèse de doctorat), Greifswald, 1918; D. Anzilotti, dans la « *Riv. di dir. internazionale* », vol. XII, 1918, p. 53 et s.; C. J. B. Hurst, *The effect of war on treaties*, dans le « *British Year Book of international law* », 2e année, 1921-22, p. 37 et s.; C. Rühland, *Zur Theorie und Praxis des Einflusses des Kriegsbeginns auf Staatsverträge*, dans la « *Niemeyers Zeitschrift für internationales Recht* », vol. XXXII, 1914, p. 74-147; J. R. Keely, *The effect of end of war on pre-war treaties between the belligerents*, dans les « *Transactions of the Grotius Society* », 1927, p. 7 et s.

C'est une question très discutée dans la doctrine, non seulement contemporaine mais de longue date, que de savoir si la survenance de la guerre est une cause d'extinction des traités qui étaient en vigueur entre les belligérants. Beaucoup d'auteurs admettent que si dans le passé a été réellement en vigueur la règle que la guerre éteint les traités, sauf quelques exceptions plus apparentes que réelles, cette règle n'est plus compatible avec l'état actuel des relations internationales dans lequel il est nécessaire de procéder par distinctions. Mais lors-

qu'ensuite il s'agit de déterminer quels sont les traités qui s'éteignent et quels sont ceux qui ne s'éteignent pas, les auteurs ne sont rien moins qu'unanimes et précis : tandis que certains admettent que l'ancienne règle est encore en vigueur, même si les exceptions sont devenues plus nombreuses et importantes, il n'en manque pas pour soutenir que l'ancienne règle s'est transformée en cette autre : la guerre n'éteint pas les traités, sauf exceptions; les exceptions seraient ensuite constituées, à parler généralement, par les traités politiques (alliance, fédération, etc.) et les traités économiques (de commerce, de douanes, etc.), catégories assez larges, comme on voit, pour convertir l'exception en règle. Il faut également noter que, suivant certains, il s'agit d'une véritable extinction; selon d'autres, de suspension; et parfois il n'est pas bien clair si c'est l'une des deux choses ou si c'est l'autre que l'on entend.

(401) La pratique elle-même n'est pas dépourvue d'incertitudes, bien qu'on puisse la dire orientée vers le principe que la guerre éteint les traités entre belligérants, sauf ceux qui ont été spécialement conclus pour le cas de guerre. Tous les traités de paix ou presque tous contiennent une clause *remettant en vigueur* les précédents traités; parfois on y ajoute explicitement qu'il s'agit des traités *éteints par la guerre.* En sens contraire, cependant, on invoque le fait que dans différentes guerres modernes les belligérants ont continué à observer et à appliquer certains traités, spécialement ceux qui sont relatifs à des matières de droit privé; mais on répond à cela qu'il n'est nullement démontré que les Etats, en continuant à observer certains traités pendant la guerre, aient agi avec la conviction de devoir le faire et qu'il ne s'agisse plutôt d'une détermination libre de ces Etats, suggérée par l'opportunité

de protéger certains intérêts en vue desquels ils sont conduits à faire une chose que, selon le droit strict, ils n'auraient pas l'obligation de faire.

Les récents traités de paix (Versailles, art. 282-289; Saint-Germain, art. 234-241, etc.) font avant tout une distinction entre les traités plurilatéraux ou collectifs et les traités bilatéraux.

En ce qui concerne les premiers, les traités de paix déterminent nommément quels sont ceux qui seront appliqués « *dès la mise en vigueur du présent traité* » dans les rapports entre l'Etat ex-ennemi et celles des Puissances alliées ou associées qui sont parties aux mêmes traités : l'application de certains traités est ensuite soumise à des conditions spéciales. Quant aux traités collectifs qui ne sont pas visés, il est certain que ces traités ne sont plus applicables et ceci, au moins pratiquement, emporte leur extinction dans les rapports entre lesdits Etats; mais on ne dit pas si cette extinction dérive de la guerre et agit *ex tunc*, ou si c'est un effet du traité de paix et si elle agit par suite *ex nunc*.

En ce qui concerne les traités bilatéraux, c'est-à-dire ceux conclus entre l'Etat ex-ennemi et une des Puissances alliées ou associées, le principe adopté par les traités de paix est le suivant : chacune des Puissances alliées ou associées, tenant compte de l'esprit et des dispositions du traité de paix, noti-
(402) fie à l'Etat ex-ennemi, dans le délai de six mois à compter de l'entrée en vigueur du traité, quels sont les conventions ou les traités bilatéraux dont elle exigera la remise en vigueur avec lui : ce sont seulement les conventions bilatérales énumérées dans ladite notification, disent les traités de paix, qui seront en vigueur entre les Puissances alliées ou associées et l'Etat ex-ennemi; dans certains desdits traités de paix (par exemple

Versailles, Neuilly-sur-Seine), on ajoute : « tous les autres sont et demeureront abrogés ». Ici donc se trouve clairement affirmé le concept traditionnel habituel, suivant lequel les traités sont éteints par la guerre et sont remis en vigueur au moment de la paix; seulement, au lieu de les remettre en vigueur en bloc, ou sauf exceptions convenues entre les parties, on laisse à la volonté du vainqueur le soin de déterminer quels sont les traités de paix qui seront remis en vigueur.

Si nous examinons maintenant la question du point de vue des principes, on ne peut pas dire que la guerre soit par elle-même incompatible avec l'existence de traités entre les belligérants; cela est si vrai que l'on conclut des traités précisément pour le cas de guerre. L'opinion qui, en partant de l'idée que la guerre, étant la violence qui se déploie sans limitation aucune, est l'annulation de l'ordre juridique, nie la valeur obligatoire même de ces traités, est en contradiction avec l'histoire, avec la réalité des faits et avec la conviction des Etats, qui ne fait aucune différence, quant à l'efficacité, entre les conventions stipulées pour le temps de paix et celles conclues pour le cas de guerre, même si, en fait, celles-ci sont plus facilement violées. Il faut donc exclure sans autre considération toute opinion qui ferait dériver de la guerre, comme telle, l'extinction des traités précédemment stipulés.

Cependant, d'un autre côté, si nous pensons à la profonde différence qui existe entre l'état de paix et l'état de guerre, ainsi qu'à la très faible probabilité que les Etats contractants veuillent limiter leur liberté l'un au profit de l'autre également pour l'hypothèse dans laquelle toutes leurs forces seront tendues pour l'emporter sur l'adversaire, il ne semblera pas injustifié d'admettre que, en règle, les traités internationaux,

(403) quand ils n'ont pas précisément en vue la guerre, partent de la présupposition tacite que les relations normales du temps de paix persistent. La survenance de la guerre constitue donc un fait qui, par la volonté même des parties, résout les obligations contractées. Ce n'est pas la guerre qui éteint les traités, mais, en règle, les parties n'ont l'intention de s'obliger que pour le temps de paix.

En supposant qu'un traité est conclu sur la présupposition de relations pacifiques entre les contractants, on ne peut pas admettre que la guerre en suspende simplement l'exécution, tout en le laissant en vigueur. On ne peut certainement pas exclure que, dans tel ou tel cas, la démonstration soit possible que la guerre a été considérée dans le traité comme une éventualité susceptible de suspendre et non pas d'éteindre l'obligation. Mais, en règle, ce n'est pas de cette manière que les Etats considèrent l'hypothèse d'une lutte armée entre eux. Tendant comme elle le fait à imposer au vaincu la volonté du vainqueur, la guerre se rattache toujours à la possibilité prévue et voulue de changements profonds et non calculables *a priori* dans la position respective des parties en lutte : on ne fait pas la guerre pour laisser, après, les choses dans l'état où elles étaient avant et l'on ne peut pas, par suite, présumer logiquement que deux Etats, qui s'obligent sur la présupposition de leurs relations pacifiques présentes, veuillent s'obliger également pour les conditions inconnues et incalculables où elles se trouveront au lendemain d'une guerre. Sauf preuve contraire, la volonté des parties doit donc être considérée comme tendant à faire durer le traité tant que durent les relations pacifiques dont il s'agit : à la cessation de celles-ci, le traité s'éteint et c'est seulement un nouvel accord qui pourra le remettre en vigueur.

Ce ne sont donc pas des exceptions au principe, mais des conséquences logiques de ce principe, que les propositions suivantes :

α) Puisque l'extinction des traités ne dérive pas de la guerre comme telle, mais de la volonté des parties contractantes, la preuve d'une volonté contraire est toujours possible, à savoir, de la volonté que le traité demeure en vigueur pendant la
(404) guerre, l'exécution en étant simplement suspendue ou non. En l'absence de stipulations explicites à cet effet, la volonté des parties contractantes peut être déduite de l'esprit et du but de chaque traité et en partie également de chaque catégorie de traités : si normalement les traités qui ne sont pas conclus pour le cas de guerre présupposent des relations pacifiques, rien n'empêche que parfois on puisse établir que les parties ont voulu s'obliger aussi bien pour le temps de paix que pour le temps de guerre. Et l'on peut même concéder que les exigences de la vie sociale moderne ont rendu cette hypothèse plus facile et moins rare que dans le passé.

β) Même si le traité est par lui-même subordonné à la condition de la persistance de relations pacifiques, il est toujours possible que les belligérants s'obligent, par un accord exprès ou tacite, à le maintenir en vigueur. Il est toutefois plus facile que chacun d'eux, pour son compte propre et par une détermination propre toujours révocable, continue à l'appliquer, tout en ne se considérant pas comme obligé à le faire. La nature de beaucoup de traités actuels, le délicat enchevêtrement des intérêts qu'ils sont destinés à protéger, la perturbation qui dérive de leur suppression inopinée, peuvent aisément déterminer les Etats à se comporter de la sorte. L'histoire récente en offre d'assez nombreux exemples qui sont invoqués à tort pour soutenir la thèse d'après laquelle les traités, en

règle, resteraient en vigueur même dans le cas de guerre; ces exemples démontrent seulement que les Etats ne trouvent pas toujours opportun de se prévaloir de la liberté qu'ils auraient suivant le droit strict. Les deux hypothèses ici envisagées sont, au point de vue juridique, profondément différentes entre elles : dans la première l'Etat a l'obligation d'observer le traité, en vertu et dans les limites du nouvel accord; dans la seconde hypothèse on devrait plutôt parler du maintien en vigueur des normes internes créées par l'incorporation du traité dans le droit interne (*supra*, p. 404 et s.), par dérogation au principe général d'après lequel l'efficacité de ces règles est subordonnée à la condition de l'existence du traité.

γ) La question concerne les traités en vigueur au moment
(405) de la guerre; elle ne concerne pas ceux qui avaient déjà cessé d'exister à cause d'une exécution précédente (*supra*, p. 440 et s.) : par suite, ne sont pas affectés par la guerre les traités relatifs à des modifications territoriales déjà réalisées et continuant à subsister.

δ) Les considérations sur lesquelles se fonde l'extinction des traités, lors de la survenance d'une guerre entre les contractants, ont proprement en vue les traités bilatéraux. A des conclusions un peu différentes conduit le point de vue soutenu ici par rapport aux traités collectifs, lorsque quelques-uns seulement des Etats entre lesquels ces traités existent sont en guerre entre eux. Il n'y a aucun doute que la guerre ne touche pas le traité dans les rapports entre neutres ou entre neutres et belligérants, sauf naturellement la faculté de dénonciation aux termes du traité même ou l'applicabilité éventuelle de la clause *rebus sic stantibus*. Mais que faut-il décider quant aux rapports des belligérants entre eux? En faisant abstraction de la question de savoir si les traités collectifs peuvent entièrement

se résoudre en un complexe de traités bilatéraux de contenu identique, il est certain que les rapports entre les Etats belligérants font partie de tout un système de relations connexes entre elles, qui continue à subsister de la manière dont il a été réglé et qui continuera également après la guerre, jusqu'à ce que tous les intéressés conviennent de le modifier. Dans ces circonstances il ne semble pas présumable que la volonté des parties soit de subordonner l'*existence* de ces traités à la condition de l'état de paix. D'un autre côté il semble également certain que ce ne peut pas être la volonté des parties de s'obliger à exécuter les prestations promises même à l'égard d'un Etat avec lequel elles sont en guerre. La persistance, malgré la guerre et après la guerre, du système de relations dont font partie également les relations entre belligérants, conduit donc à retenir que la simple *suspension* de prestations déterminées répond mieux à la volonté présumable des parties : le traité continue à être en vigueur, mais l'exécution en reste suspendue dans les rapports des belligérants entre eux; plus exactement, demeurent suspendues les prestations
(406) qui sont dues par un Etat à un autre avec lequel il est en guerre; ne sont pas suspendues ni celles qui sont dues par un Etat belligérant à un Etat neutre ni celles qui sont dues par un Etat belligérant à tous les autres pris dans leur ensemble et dont, par suite, chacun peut exiger l'accomplissement intégral (par exemple le paiement de la contribution pour le maintien des organes communs).

La conséquence pratique de cette thèse est que, lorsque la guerre prend fin, les traités collectifs en viennent *de plano* à être applicables dans les rapports entre les Etats ex-ennemis, sauf convention contraire : tandis donc que pour les traités bilatéraux, sauf les exceptions susexposées, un accord est

nécessaire pour les remettre en vigueur, pour les traités collectifs, au contraire, le *statu quo ante bellum* renaît sans autre, à moins que le traité de paix n'en dispose autrement.

Si, comme il paraît probable, les récents traités de paix partent de la conception ici exposée, à savoir que les traités collectifs sont conclus avec l'intention qu'ils ne doivent pas s'éteindre, même entre les belligérants, par le fait de la guerre, bien que l'exécution puisse en être suspendue entre eux, il convient de dire que l'effet juridique des articles 282 et suivants du traité de Versailles (et articles correspondants des autres traités de paix) ne consiste pas tant à rendre de nouveau applicables les conventions plurilatérales qui y sont mentionnées qu'à rendre définitivement inapplicables celles qui n'y sont pas mentionnées. En conséquence l'extinction, dans les rapports entre Etats ex-ennemis, des conventions collectives non rappelées serait une extinction *ex nunc*, partant de l'entrée en vigueur du traité de paix, et non pas une extinction *ex tunc*, partant de la déclaration de guerre, tandis que les conventions bilatérales se seraient éteintes à la survenance de la guerre et celles qui sont remises en vigueur seraient des conventions nouvelles identiques aux anciennes.

(407) b) LA CLAUSE « REBUS SIC STANTIBUS ».

BIBLIOGRAPHIE. — A. CAVAGLIERI, *La funzione della clausola « rebus sic stantibus » nei trattati internazionali*, extrait de l' « *Archivio giuridico* », vol. LXXI, fasc. 1er, Modène, 1903; B. SCHMIDT, *Ueber die völkerrechtliche Klausula « rebus sic stantibus »*, Leipzig, 1907 (vol. VI, n° 1 des « *Staats- und völkerrechtliche Abhandlungen* » de G. JELLINEK, G. MEYER, G. ANSCHÜTZ et F. FLEINER); M. KNOEFEL, *Die Klausula « rebus sic stantibus » im Völkerrecht*, Breslau, 1908; A. BONUCCI, *La clausola « rebus sic stantibus » nel diritto internazionale*, Pérouse, 1909; E. KAUFMANN, *Das Wesen des Völkerrechts und die Klausula « rebus sic stantibus »*, Tübingen, 1911; G. SALVIOLI, *Sulla clausola « rebus sic stantibus » nei trattati interna-*

zionali, dans la « *Riv. di dir. intern.* », vol. VIII, 1914, p. 264 et s.; B. Pouritch, *De la clause « rebus sic stantibus » en droit international public*, Paris, 1918; R. G. A. Idenburg, *Over den Grondgedachte van den clausula « rebus sic stantibus » in het Völkenrecht*, Zuphen, 1923 (thèse de doctorat); G. Wackernagel, *Zur Lehre von der einseitigen Auflösung völkerrechtlicher Verträge*, dans la « *Festgabe* » de la Faculté de droit de Bâle pour P. Speiser, Bâle, 1926; J. Fischer Williams, *The permanence of treaties; the doctrine of « rebus sic stantibus » and article 19 of the Covenant of the League*, dans l' « *American Journal of international law* », vol. XXII, 1928, p. 89 et s. Sur la question soulevée récemment par la dénonciation des traités entre la Chine et les Etats étrangers établissant la juridiction consulaire, on peut voir deux articles éditoriaux dans l' « *American Journal of international law* », l'un de L. H. Woolsey, *The unilateral termination of treaties* (vol. XX, 1926, p. 346 et s.), et l'autre de J. W. Garner, *The doctrine of rebus sic stantibus and the termination of treaties* (vol. XXI, 1927, p. 509 et s.).

Non différente au fond de celle qui vient d'être examinée est la question de savoir si les traités internationaux doivent être considérés comme conclus avec la clause tacite « *rebus sic stantibus* », de telle sorte qu'ils cessent d'être en vigueur par l'effet d'un changement substantiel survenu dans les conditions de fait en vue desquelles ils ont été conclus.

L'histoire des relations internationales connaît différents cas dans lesquels un Etat a émis la prétention d'être délié des obligations résultant d'un traité à raison des changements dans
(408) les conditions de fait où il avait assumé ces mêmes obligations. Naturellement ces prétentions n'ont pas manqué de susciter de l'opposition de la part de l'autre contractant et il en est résulté des discussions qui présentent une grande importance pour déterminer quelle est, à cet égard, la conviction juridique des Etats, mais sur l'appréciation desquelles la doctrine n'est rien moins que concordante. D'après certains, s'il est vrai que le recours à la clause *rebus sic stantibus* a eu une certaine part dans les rapports entre les Etats, il serait tout à fait arbitraire d'affirmer que celle-ci est sanctionnée par une

coutume internationale; si même ce n'était pas le contraire qui était vrai (SCHMIDT). D'autres, à l'inverse, ont cru pouvoir déduire de l'étude de la pratique internationale que la conviction juridique des Etats affirme le caractère institutionnel, nécessaire, de la clause (KAUFMANN).

Le cas le plus discuté et, à certains égards, le plus intéressant est fourni par la note célèbre des 19-31 octobre 1870, dans laquelle le Gouvernement russe, profitant du moment politique favorable pour réaliser un dessein poursuivi avec ténacité, déclarait que, en raison du changement des circonstances, en outre de l'injustice intrinsèque et originaire des stipulations dont il s'agissait, il se considérait comme délié des obligations des articles 11, 13 et 14 du Traité de Paris du 30 mars 1856, concernant la neutralisation de la mer Noire et la limitation qui en résultait des forces militaires que la Russie pouvait entretenir dans cette mer. La note du prince Gortchakoff, adressée aux Puissances signataires du traité de Paris, provoqua des réponses de tons divers : tandis que la Grande-Bretagne, plus directement touchée par l'initiative du Gouvernement russe, affirmait sans autre qu'une modification du Traité de 1856 ne pouvait avoir lieu sans le consentement de toutes les puissances signataires, les réponses de l'Autriche et de l'Italie, rédigées en termes sensiblement plus modérés, ne niaient pas du tout, en principe, la valeur de la clause *rebus sic stantibus*, mais en contestaient plutôt l'applicabilité au
(409) cas concret et dans les termes où elle avait été invoquée par la Russie. La question fut, sur l'initiative de l'Allemagne, portée devant une conférence spéciale qui se réunit à Londres en 1871. On peut dire que dans cette conférence également le débat est resté sur ce terrain : on ne nia pas la clause *rebus sic stantibus* comme telle, mais son applicabilité dans l'espèce et,

surtout, le droit de la Russie de procéder de la façon dont elle avait fait.

Il est vrai qu'au procès-verbal de la première séance de la Conférence est annexé un protocole ainsi conçu, signé par les représentants de tous les Etats, y compris la Russie : « ... les « Puissances reconnaissent que c'est un principe essentiel du « droit des gens qu'aucune d'elles ne peut se délier des engage- « ments d'un traité, ni en modifier les stipulations, qu'à la « suite de l'assentiment des parties contractantes, au moyen « d'une entente amicale ». Cette déclaration, jointe au fait que la Convention du 17 mars 1871 modifiait le Traité de 1856 dans le sens désiré par la Russie, a été considérée comme une condamnation *in terminis* de la clause *rebus sic stantibus*. Cependant, en réalité, si cette déclaration est mise dans le rapport qui se doit avec les faits qui l'ont précédée et avec le but politique vers lequel elle tendait, on doit convenir qu'il serait erroné d'y voir quelque chose de plus que la condamnation de la conduite de la Russie dans le cas concret en question. Mais avant tout il importe d'observer que le véritable principe affirmé dans la déclaration, à savoir qu'un Etat ne peut pas se délier des obligations contractées en invoquant le changement des circonstances de sa seule volonté, n'est pas du tout incompatible avec la clause *rebus sic stantibus* : le droit d'invoquer cette clause comme motif d'extinction des traités est tout autre chose que le droit prétendu de déterminer unilatéralement si sont réunies les circonstances dans lesquelles la clause peut être invoquée : le protocole de Londres condamne cette prétention; il ne condamne pas la clause.

(410) Un autre cas est celui qui concerne le port de Batoum. L'article 59 du Traité de Berlin du 13 juillet 1878 est ainsi conçu : « S. M. l'Empereur de la Russie déclare que son intention est

« d'ériger Batoum (port de la Mer Noire cédé à la Turquie par « la Russie en vertu de l'article précédent du même traité) en « port-franc essentiellement commercial ». Un ukase du 23 juin 1886 supprima le port franc et fut communiqué aux Puissances signataires du traité de Berlin par note du 3 juillet suivant. Pour justifier cette mesure le Gouvernement russe faisait valoir deux arguments : avant tout la forme de l'article 59 qui ne contenait pas, d'après lui, un accord mais se limitait à enregistrer une déclaration libre et spontanée de l'Empereur; et, en second lieu, le changement survenu dans le commerce du Caucase, qui, en rendant Batoum un simple port d'importation, avait enlevé une grande partie de sa valeur à la concession faite aux Etats étrangers et l'avait par contre rendue incomparablement plus onéreuse pour la Russie. La Grande-Bretagne fut seule à protester contre cette mesure; et même la protestation anglaise est dirigée contre la thèse que l'article 59 serait un simple enregistrement d'une déclaration de l'Empereur, tandis qu'elle ne conteste pas du tout l'invocation de la clause *rebus sic stantibus*. Si une conclusion peut être tirée de ce cas, c'est donc que le recours à la clause fut admis par les Puissances intéressées.

Nous rappellerons enfin l'annexion de la Bosnie et de l'Herzégovine par l'Autriche-Hongrie. Le 3 octobre 1908, le Gouvernement austro-hongrois notifia aux Puissances signataires du Traité de Berlin du 13 juillet 1878 qu'il se voyait dans la nécessité de dénoncer l'article 25 dudit traité et en conséquence de retirer ses troupes du Sandjak de Novi-Bazar et d'étendre sa propre souveraineté sur la Bosnie et l'Herzégovine. Le seul motif adopté pour justifier cette initiative fut le changement essentiel survenu dans les conditions de fait. En effet : *a*) en ce qui concerne l'occupation militaire du Sandjak, celle-ci

(411) avait été rendue nécessaire par la faiblesse de l'Empire ottoman à l'époque du Traité, tandis que désormais la Turquie, notablement fortifiée, était en mesure de garantir par elle-même l'ordre et la sécurité; *b*) quant à la Bosnie et à l'Herzégovine, l'Autriche-Hongrie considérait comme désormais rempli le mandat à elle confié par le Traité de Berlin : les deux provinces avaient atteint un degré de civilisation et de développement tels qu'il rendait nécessaire de leur assurer définitivement le bénéfice d'un Gouvernement autonome et constitutionnel; à cet effet, l'Autriche-Hongrie se voyait dans l'impérieuse nécessité de se dégager des réserves contenues dans le Traité et de reprendre son entière liberté d'action. Aussi bien dans cette note que dans ses déclarations ultérieures officielles et officieuses, le Gouvernement austro-hongrois se maintenait toujours d'une manière cohérente sur le terrain de la clause *rebus sic stantibus*. Bien que cette fois aussi les protestations n'aient pas manqué, les grandes Puissances ne firent pas d'objection à l'argumentation de la note autrichienne et se déclarèrent disposées à reconnaître le fait accompli; il sembla pour un moment que, pour la régularité des choses, on dût convoquer une conférence comme en 1871, mais l'idée fut promptement abandonnée et la reconnaissance eut lieu par le moyen d'un échange de notes. Naturellement l'accord fut plus difficile avec la Turquie; mais ici également il intervint par un protocole du 26 février 1909, après que l'Autriche-Hongrie se fut déclarée disposée à verser une somme, non à titre d'indemnité, mais comme paiement de la valeur des biens domaniaux turcs dans les provinces annexées. En substance donc nous avons la reconnaissance de la dénonciation de l'article 25 du Traité de Berlin que l'Autriche-Hongrie avait justifiée sur la base de la clause *rebus sic stantibus*.

Dans l'ensemble on peut dire qu'un examen attentif des cas de la pratique conduit à admettre : 1° que les Etats, malgré certaines affirmations de principe qui peuvent sembler incompatibles avec la clause *rebus sic stantibus*, n'ont pas nié
(412) la valeur de la clause en général, mais plutôt en ont contesté l'applicabilité dans le cas concret où l'on prétendait l'invoquer; 2° que la pratique internationale n'admet pas que la dénonciation fondée sur la clause *rebus sic stantibus* soit imposée unilatéralement par l'Etat qui entend s'en prévaloir : la reconnaissance des autres signataires est nécessaire.

Voyons maintenant comment ces résultats s'encadrent dans le système des principes juridiques.

La question de la clause *rebus sic stantibus* comprend deux questions distinctes qui seront examinées distinctement :

a) Un changement essentiel dans les circonstances de fait peut-il produire l'extinction du traité?

C'est là une question d'interprétation de volonté. Le droit international fait dériver du traité des obligations et des droits en considération de la volonté des parties; celles-ci, en d'autres termes, sont obligées si elles l'ont voulu et dans la mesure où elles l'ont voulu. Si des circonstances déterminées de fait ou de droit ont été prises en considération par elles comme une présupposition des obligations assumées, la disparition de ces circonstances implique que l'on ne se trouve plus dans les limites de la volonté exprimée dans le traité, qui subordonne à la condition d'existence de ces circonstances l'acceptation des obligations dont il s'agit. Ici également, comme pour la guerre, on peut dire que ce n'est pas le changement des circonstances comme tel qui éteint le traité; c'est la volonté des parties qui soumet le traité à la condition résolutoire de la persistance des circonstances données, dans lesquelles et

pour lesquelles le traité a été conclu. La différence réside en ce que la guerre est un changement des circonstances bien déterminé dans sa nature et dans ses conséquences et qui, par suite, a permis la formation d'une règle générale applicable toutes les fois qu'une volonté différente ne se manifeste pas; les autres modifications au contraire doivent être appréciées dans chaque espèce particulière.

La détermination du point de savoir si, dans un cas donné,
(413) certaines circonstances ont été prises comme une présupposition du traité ou des stipulations particulières qui y sont contenues est une question de fait : la raison et le but du traité, sa durée, la faculté ou non de le dénoncer dans des délais préétablis sont, en même temps que la nature et l'existence des circonstances et du changement survenus, les éléments principaux servant à la résoudre. Un traité dénonçable à des périodes préétablies ne permet pas, en règle, d'invoquer la clause, parce que la faculté de dénonciation signifie, normalement, que les parties elles-mêmes ont prévu et réglé le mode dans lequel chacune d'elles peut, en raison de la modification des circonstances, se libérer des obligations assumées; il faut dire le contraire d'un traité à durée longue ou indéfinie, sans faculté de dénonciation. Particulièrement délicat peut être le cas d'un traité qui prévoit la faculté de dénonciation en faveur de l'une des parties contractantes et non pas en faveur de l'autre. En tout cas il est essentiel que les circonstances qui se sont trouvées changées aient été prises en considération par les parties comme la présupposition de leurs stipulations : ici réside la différence entre la clause *rebus sic stantibus* comme concept juridique (cause d'extinction des traités) et la révision et la modification des traités par accord volontaire des parties, dont les raisons, essentiellement politiques, échappent à une appré-

ciation juridique (Cf. Pacte de la Société des Nations, art. 19). Ainsi entendue, la clause *rebus sic stantibus* n'infirme nullement le principe du respect des traités et ne mérite pas, par suite, les critiques qui ont été dirigées contre elle à ce point de vue; mais il faut ajouter qu'elle est bien loin de couvrir tous les changements de circonstances qui peuvent rendre désirable ou même nécessaire, pour éviter un conflit, la revision et la modification des traités existants.

β) A qui appartient-il de déterminer si se trouvent réunies les conditions nécessaires pour invoquer la clause *rebus sic stantibus?*

Ainsi qu'il résulte de l'examen de la pratique, les difficultés et les objections qu'a soulevées le fait d'invoquer la clause *rebus sic stantibus* ne regardent pas tant la valeur de la clause en elle-même que la prétention d'en déterminer l'application par
(414) voie unilatérale. C'est parfaitement juste : tout en admettant qu'un changement dans les circonstances de fait puisse produire l'extinction du traité, il ne peut pas être à la discrétion des parties d'établir unilatéralement si le changement s'est produit ou non et s'il est de nature à amener la résolution du traité. La question, comme toute question d'interprétation des traités, ne peut être résolue d'une manière internationalement obligatoire que par l'accord direct des parties ou, en l'absence de cet accord, par un acte auquel le droit international attribue cette valeur : par exemple par une sentence arbitrale. Si donc une des parties invoque la clause *rebus sic stantibus* pour se délier d'un traité et si les autres reconnaissent le fondement de cette prétention, il n'y a rien d'autre à dire; si, au contraire, les parties ne sont pas d'accord, l'opinion et la volonté de l'une valent autant que l'opinion et la volonté de l'autre;

nous sommes en présence d'un différend international qui doit être résolu comme tout autre différend de ce genre.

Il n'en résulte pas toutefois que l'extinction du traité doive se ramener à un cas de *mutuus dissensus*. La partie qui invoque la clause *rebus sic stantibus* ne fait pas une proposition, mais fait valoir un droit, et les autres parties reconnaissent ou contestent l'existence des conditions dans lesquelles ce droit peut être exercé; le dissentiment, s'il existe, porte sur l'existence du droit, c'est-à-dire, comme on a vu, sur l'interprétation du traité.

De là une conséquence pratique très importante. Si le traité contient la clause compromissoire ou si les parties se sont d'une manière quelconque obligées à soumettre, soit à un arbitrage, soit à la Cour permanente de justice internationale les différends ayant pour objet l'interprétation de ce traité (tel est, purement et simplement, le cas des Etats qui ont accepté la clause facultative sur la juridiction obligatoire de la Cour conformément à l'art. 36 du Statut), le différend relatif à l'invocabilité de la clause *rebus sic stantibus* dans le cas dont il s'agit doit être soumis soit à l'arbitrage, soit à la Cour.

(415) Inaccomplissement par l'une des parties. — L'inaccomplissement de la part d'un des contractants n'éteint pas le traité, mais l'autre partie a le droit de le rescinder, en se déclarant déliée de l'obligation de l'observer. La volonté de s'obliger à la prestation promise existe en vue de la contre-prestation; il est, par suite, logique d'admettre que l'Etat n'a pas voulu s'obliger même pour l'hypothèse où la contre-prestation vient à manquer : naturellement la preuve d'une volonté différente est toujours possible. Mais l'extinction du traité n'a pas lieu de droit : le contractant a simplement le droit de déterminer

cette extinction en se déclarant délié de l'obligation d'observer le traité exécuté; il peut pourtant préférer le laisser subsister, en exigeant de l'autre partie l'exécution et éventuellement la réparation du préjudice subi.

De là dérive que, tant que l'Etat intéressé n'a pas fait connaître sa volonté de se considérer comme délié du traité, celui-ci reste en vigueur et continue à produire tous ses effets. Naturellement la déclaration de la volonté de rescinder le traité doit être faite dans une limite de temps raisonnable à compter de la violation survenue : si l'Etat laisse passer beaucoup de temps et surtout s'il continue dans l'intervalle à exécuter le traité, il faudra admettre qu'il a renoncé à son droit. Une simple protestation contre la violation n'implique pas et ne réserve pas l'exercice du droit de rescision.

Certains auteurs voudraient distinguer entre les clauses essentielles et les clauses non essentielles du traité et limiter le droit de rescision au cas de violation des clauses essentielles; mais on ne voit pas qui, sinon la partie intéressée, pourrait apprécier l'importance relative des diverses stipulations, toutes, notons-le, étant également couvertes par la valeur obligatoire du traité. C'est précisément à raison de ceci que l'inexécution n'opère pas de droit, par extinction du traité,
(416) mais laisse à l'intéressé la liberté de choisir entre la rescision et la continuation du rapport. Il va de soi que les contractants peuvent disposer que la violation de certaines clauses ne les autorisera pas à résoudre le traité dans son ensemble.

§ 3. — *Les faits illicites internationaux.*

BIBLIOGRAPHIE GÉNÉRALE. — H. TRIEPEL, *Völkerrecht u. Landesrecht*, cité, chap. XIII; D. ANZILOTTI, *Teoria generale della responsabilità dello Stato nel diritto internazionale*, Florence, 1902; F. BENJAMIN, *Haftung des Staates aus dem Verschulden seiner Organe nach Völkerrecht* (thèse de doctorat),

Breslau, 1900; P. Schoen, *Die völkerrechtliche Haftung der Staaten aus unerlaubten Handlungen*, Breslau, 1917 (appendice second au tome X de la « *Zeitschrift für Völkerrecht* »); K. Strupp, *Das Völkerrechtliche Delikt*, Stuttgart, 1920 (dans le « *Handbuch des Völkerrechts* » de Stier-Somlo, vol. III); Ch. de Visscher, *La responsabilité des Etats. Cours professé à l'Académie de droit international de La Haye*, dans le 2e volume de la « *Biblioteca Visseriana* », Leyde, 1924; W. Burkhardt, *Die völkerrechtliche Verantwortlichkeit der Staaten*, Berne, 1924; C. Eagleton, *The responsibility of States in international law*, New-York, 1928.

Notion générale. — L'existence d'un ordre juridique international postule que les sujets auxquels sont imposés des devoirs doivent également répondre de l'inaccomplissement de ces devoirs. C'est sans doute la conviction des Etats, manifestée par une pratique constante et sûre, exprimée également parfois dans des dispositions précises de traités (V. par exemple l'art. 3 de la Convention IV de la Haye du 18 oct. 1907) que l'Etat qui viole ses obligations à l'égard d'un autre Etat est tenu de réparer le tort commis. « C'est un principe de droit « international que la violation d'un engagement entraîne « l'obligation de réparer dans une forme adéquate : la répara-
(417) « tion est donc le complément indispensable d'un manquement « à l'application d'une convention, sans qu'il soit nécessaire « que cela soit inscrit dans la convention même. » Ainsi s'exprime la Cour permanente de justice internationale dans son arrêt n° 8 (*Publications*, série A, n° 9, p. 21; comp. arrêt n° 13, du 13 sept. 1928, *Publications*, série A, n° 17, p. 29).

Au fait illicite, c'est-à-dire, en formule générale, à la violation d'un devoir international, se rattache ainsi la naissance d'un nouveau rapport juridique entre l'Etat auquel est imputable le fait dont il s'agit, qui est tenu à réparation, et l'Etat envers lequel existait le devoir non exécuté, qui peut exiger la réparation. C'est là le seul effet que les normes internationales, constituées par les promesses réciproques des Etats,

peuvent attacher au fait illicite, tandis que dans les organisations étatiques, où les rapports également entre les associés et la collectivité sont la matière de normes juridiques, l'illicite peut déterminer deux relations distinctes : entre l'auteur de l'acte ou mieux entre celui auquel l'acte est imputé par la norme et le sujet lésé; entre l'auteur de l'acte et la collectivité personnifiée dans l'Etat. D'où la distinction entre la responsabilité civile et la responsabilité pénale, entre les dommages-intérêts et la peine; distinction inconnue, et même qui répugne au droit international, lequel reproduit plutôt, sur ce point également, les caractères d'une phase sociale désormais dépassée, dans laquelle, l'Etat n'étant pas encore suffisamment fort pour attirer à lui la protection du droit, ce droit se concrétisait dans une réaction de l'individu ou du groupe lésé contre l'auteur de la lésion : la réparation était en même temps une peine et celle-ci consistait surtout dans la réparation du dommage causé.

ELÉMENTS DU FAIT ILLICITE. — Est fait illicite international toute violation d'un devoir imposé par une norme juridique internationale, c'est-à-dire tout fait contraire à une promesse d'un Etat envers d'autres Etats. Et, puisque tout devoir international consiste dans une manière déterminée de se comporter d'un Etat à l'égard d'autres Etats, ainsi le fait illicite se concrétise dans la manière de se conduire d'un Etat différente
(418) de la manière promise. Pour qu'il y ait un fait illicite international il faut donc : *A*) qu'il s'agisse d'une manière de se conduire d'un Etat, c'est-à-dire imputable à un Etat; *B*) que cette manière de se conduire soit différente de celle qui est imposée par la norme. Examinons successivement ces deux exigences.

A) Imputabilité. — Nous savons que l'activité de l'Etat n'est autre que l'activité d'individus que le droit impute à l'Etat; et nous savons également que cette imputation ne peut être dans tout ordre juridique qu'un effet propre des normes qui le composent (*supra*, p. 254 et s.). La question consiste donc à savoir quelles sont les conditions qui doivent se trouver réunies pour que le droit international impute à l'Etat des actions individuelles qui, prises objectivement, concrétisent une activité contraire aux devoirs de l'Etat envers les autres Etats.

Quand nous disons que les devoirs internationaux sont des devoirs de l'Etat, nous entendons dire qu'ils n'imposent pas de charges à tel ou tel membre de la collectivité, mais à la collectivité considérée comme une unité. Toutefois, de même que l'exécution ou l'inexécution de ces devoirs se concrétisent nécessairement dans l'activité d'individus, de même l'affirmation que les devoirs internationaux sont des devoirs de l'Etat comme tels, équivaut à dire que c'est une affaire exclusivement interne de l'Etat que de déterminer quels sont les individus auxquels il incombe de déployer l'activité correspondante à ces devoirs. Ceci posé, et bien que l'imputation dans le domaine du droit international dépende nécessairement des normes juridiques internationales, il n'est pas exclu que celles-ci renvoient à des normes internes et établissent que seront considérés comme actes de l'Etat contraires au droit international seulement les actes de l'Etat accomplis par des individus auxquels le droit interne conférait le pouvoir de les accomplir. Même dans ce cas l'imputation est un effet du droit international; mais celui-ci prend comme présupposition de
(419) l'imputation même un rapport entre l'individu et l'Etat, déterminable sur la base du droit interne (*supra*, p. 255 et s.).

1. — Faits des organes.

Un acte accompli par les organes de l'Etat dans les limites de leur compétence et, par suite, conformément au droit interne de cet Etat est, dans une certaine manière, le cas typique et indiscutable d'un fait imputable à l'Etat : si le fait ainsi accompli est contraire au droit international, aucun doute ne pourra s'élever en ce qui concerne l'obligation de l'Etat de répondre de ce fait. Supposons à titre d'exemple que le Gouvernement italien, conformément à l'alinéa 1er de l'article 9 du Code pénal, refuse l'extradition d'un individu de nationalité italienne à un Etat étranger avec lequel serait en vigueur un traité imposant l'extradition des nationaux.

Mais une norme très sûre du droit international, résultant d'une pratique constante et générale, impute à l'Etat les actes illicites de ses organes, même si ceux-ci ont agi en dehors de la compétence à eux attribuée par le droit interne et contrairement à ce droit. On peut affirmer la plupart du temps que valent, pour le droit international, comme actes de l'Etat, tous ceux qui ont été accomplis par des personnes qui se sont comportées en fait comme des organes de l'Etat, sans considérer si elles avaient véritablement ou non cette qualité et si, l'ayant, elles ont agi dans les limites des pouvoirs que cette qualité leur donnait. Ainsi, par exemple, est imputable à l'Etat l'acte du commandant d'un navire de guerre ancré dans un port étranger qui, sans instructions de son Gouvernement ou contrairement à ces instructions, envoie à terre quelques membres de l'équipage et fait procéder par la force à l'arrestation d'un marin déserteur (cas du navire allemand *Panthère* dans le port brésilien de Itajahi, 1905); est imputable à l'Etat le

séquestre illégalement accompli d'un navire; le mauvais traitement arbitraire infligé à des individus; la perquisition, non
(420) autorisée et non admise par la loi, que la police fait dans une légation étrangère; et ainsi de suite. Ici, comme on le voit, l'imputation du droit international procède d'une manière complètement indépendante du rapport de droit entre l'individu-organe et l'Etat : il peut parfaitement arriver que, suivant le droit interne, l'acte accompli dans ces circonstances vaille non comme acte de l'Etat, mais comme acte personnel de l'individu, c'est-à-dire qu'il ne soit pas de nature à produire des effets juridiques pour l'Etat; ceci n'empêche pas que, au regard du droit international, il ne vaille comme un fait de l'Etat et ne produise les effets propres aux actes illicites internationaux. La raison pratique de cette norme est dans l'impossibilité que les Etats sachent d'une manière sûre quand un individu, qui se comporte en fait comme organe de l'Etat, reste dans les limites de sa propre compétence ou les excède et dans la nécessité, qui en est la conséquence, que tout Etat garantisse les autres contre les dangers que sa propre organisation interne, à l'égard de laquelle il jouit de la plus grande liberté, pourrait représenter pour eux.

Il en serait différemment, et l'acte rentrerait dans la catégorie des faits individuels que nous examinerons plus tard, si l'individu qui l'a accompli, tout en étant un organe de l'Etat, n'avait pas agi en cette qualité : tel serait, par exemple, le vol d'objets d'habillement ou le vol de valeurs commis par un agent des douanes ou par un agent de police au détriment d'un diplomate étranger.

Etant donné la conception unitaire de l'Etat, qui est propre au droit international, aucune pertinence juridique ne s'attache, aux fins de l'imputation et de la responsabilité inter-

nationale, à la manière dont l'activité qui concrétise la violation du devoir envers les autres Etats se qualifie au point de vue du droit interne. On ne veut pas dire par là que la nature et le caractère des diverses activités étatiques n'influent pas sur le contenu des devoirs internationaux; d'habitude les Etats n'assument pas d'obligations internationales en opposition
(421) avec la réglementation interne de leurs fonctions; et il faut se rappeler ce point quand il s'agit d'interpréter les normes qui établissent ces obligations. Mais, une fois déterminée quelle est la manière de se comporter qu'entraîne la promesse faite, il est indifférent que l'acte dans lequel se concrétise l'inexécution, considéré au point de vue du droit interne, appartienne à l'une ou à l'autre des différentes fonctions étatiques.

a) C'est pourquoi le fait illicite peut consister dans le déploiement ou dans l'absence de déploiement d'une activité qui, au point de vue du droit interne, se qualifie comme activité législative.

A l'égard des individus, nationaux ou étrangers, une loi édictée conformément à la constitution peut être injuste, mais elle ne peut pas être illicite, parce que, dans la plupart des Etats modernes, le pouvoir législatif n'est pas, en règle, soumis à des limites juridiques en ce qui concerne le contenu de la loi. Mais au regard des autres sujets de l'ordre international il ne s'agit pas de la loi comme telle, mais bien d'une certaine manière de se comporter de l'Etat qui est soumise aux critères d'appréciation du droit international : « Au regard du droit international et de la Cour qui en est l'organe, les lois nationales sont de simples faits, manifestations de la volonté et de l'activité des Etats, au même titre que les décisions judiciaires ou les mesures administratives. » (Cour permanente de

justice internationale, arrêt n° 7 du 25 mai 1906, *Publications*, série A, n° 7, p. 19).

Ainsi une loi qui enlève aux étrangers un droit que l'Etat est internationalement tenu d'accorder et de respecter, ne cesse pas d'être obligatoire comme loi pour cela et produit certainement l'effet de priver les individus dont il s'agit du droit qui est en cause; mais à l'égard des Etats étrangers qui peuvent exiger l'octroi et le respect de ce droit, la loi se concrétise en un fait illicite international, duquel naissent le droit et l'obligation à réparation.

Rentrent dans cette catégorie les nombreuses lois qui, sous des formes et dans des circonstances diverses, ont exproprié les étrangers sans le corespectif d'une juste indemnité que l'Etat, en vertu d'une norme générale coutumière ou à raison de rapports conventionnels spéciaux, aurait dû accorder : des
(422) applications importantes et récentes de cette conception peuvent se voir dans les sentences de la Cour permanente d'arbitrage des 2-4 septembre et du 13 octobre 1922, relatives, la première à la confiscation des biens de congrégations religieuses étrangères au Portugal, la seconde à la réquisition des navires en construction sur les chantiers américains pour le compte de ressortissants norvégiens (*Rivista di dir. intern.*, vol. XIV, 1922, p. 176 et vol. XV, 1923, p. 516), et dans l'arrêt n° 7 de la Cour permanente de justice internationale du 25 mai 1926 relatif aux intérêts de ressortissants allemands en Haute-Silésie polonaise (*Publications*, série A, n° 7). Un cas d'une autre sorte a eu pour origine l'article 61, alinéa 2, de la constitution du Reich allemand du 11 août 1919 qui réglait la participation de l'Autriche au Reichsrat « après la réunion de l'Autriche à l'Empire allemand » et entre temps accordait aux représentants de l'Autriche un vote consultatif : les Puis-

sances alliées et associées ont protesté contre cette disposition et en ont exigé l'abrogation, en soutenant qu'elle était en opposition avec l'article 80 du Traité de Versailles aux termes duquel « l'Allemagne reconnaît et respectera strictement l'in« dépendance de l'Autriche, dans les frontières qui seront « fixées par traité entre cet Etat et les principales Puissances « alliées et associées; elle reconnaît que cette indépendance « sera inaliénable, si ce n'est du consentement du Conseil de « la Société des Nations ». Sans contester le moins du monde le principe dont il s'agit ici, le Gouvernement allemand a soutenu d'abord qu'il n'y avait pas de contradiction entre le traité et la loi, mais il a consenti ensuite à signer une déclaration qui subordonnait l'admission des représentants autrichiens au Reichsrat à une modification de la condition juridique internationale de l'Autriche approuvée par le Conseil de la Société des Nations.

Le fait, lui aussi, de ne pas édicter une loi peut constituer un acte illicite si le droit international impose à l'Etat d'avoir une législation déterminée : voyez par exemple l'article 1er
(423) de la Convention antiphylloxérique du 3 novembre 1881 en vertu duquel les Etats contractants s'obligent à édicter, s'ils ne l'ont déjà fait, une loi ayant pour objet, etc. Généralement, toutefois, le droit international n'impose pas d'édicter des lois déterminées; il se borne à prescrire une conduite déterminée et laisse les Etats libres dans le choix des moyens susceptibles de l'assurer : dans ces cas, même s'il est indirectement nécessaire d'édicter une loi donnée, le fait illicite ne se concrétise pas dans l'absence d'édiction de la loi, mais dans le fait de ne pas observer la conduite voulue par le droit international. Il peut donc arriver que, malgré l'absence de la loi qui serait nécessaire pour assurer cette conduite, il n'y ait jamais un fait

illicite, parce que l'occasion dans laquelle l'Etat devrait se comporter de la manière déterminée, ne se présente pas.

b) Le fait illicite peut se concrétiser au contraire dans le déploiement ou dans le non-déploiement d'une activité qui, au point de vue de l'ordre juridique interne, appartient à la fonction administrative.

Ici également l'appréciation du fait, aux fins internationales, se fait exclusivement sur la base des normes du droit international : peu importe que l'acte (administratif) contraire au droit international soit conforme ou non à la loi s'il concrétise une violation de devoirs de l'Etat envers d'autres Etats. L'*embargo* ordonné contrairement aux traités en vigueur ne cesse pas d'être un fait illicite international pour la raison que l'autorité qui l'a ordonné était légalement autorisée à prendre la mesure. Les actes accomplis par des fonctionnaires administratifs dans l'exercice du pouvoir discrétionnaire dont ils sont investis, peuvent constituer un fait illicite international et engager la responsabilité de l'Etat, même si le fonctionnaire s'est prévalu des pouvoirs d'appréciation à lui accordés par la loi d'une manière qui exclut toute voie de recours d'ordre interne.

Ces principes s'appliquent de la même manière, quel que soit l'organe qui a accompli l'acte : chef d'Etat, ministres,
(424) fonctionnaires subalternes, forces armées (à propos desquelles il convient de rappeler l'art. 3 de la IV[e] Convention de la Haye du 18 oct. 1907), compagnies coloniales (art. 4, alinéa 1[er], de l'Acte général de Bruxelles du 2 juillet 1890 non reproduit dans la Convention de Saint-Germain-en-Laye du 10 sept. 1919), et ainsi de suite. Ces principes s'appliquent de même aux faits accomplis par les divisions territoriales décentralisées, quel que soit leur nom (commune, province, etc.)

et par les gouvernements coloniaux qui n'ont pas la personnalité internationale. Et, naturellement, si ces entités exercent des activités différentes de l'activité administrative, en particulier des fonctions législatives ou judiciaires, le principe vaut également pour elles, puisque, comme on l'a dit, la qualification interne de l'acte est dépourvue de pertinence juridique au regard du droit international.

Rentre également dans cette hypothèse l'Etat fédéral (1) dans la mesure où, les entités appelées Etats membres étant dépourvues de personnalité internationale, il se conçoit, internationalement parlant, comme un Etat unitaire à très large décentralisation (*supra*, p. 155 et s.). Dans ce cas, en effet, il n'y a aucune différence pour la question qui nous occupe entre l'activité des Etats membres et celle d'une commune, d'une province ou du gouvernement d'une colonie.

Mais si au contraire l'Etat fédéral se conçoit comme une véritable société d'Etats (*unio aequali iure*), fondée sur un pacte, mais avec une telle prépondérance de l'élément unitaire qu'il y ait exclusion de toute activité internationale des membres *uti singuli* (*supra*, p. 193 et s.), nous sommes en présence d'un cas de responsabilité collective : la société répond du fait de ses membres et c'est seulement contre la société que peut être dirigée l'action de l'Etat lésé.

(425) Pratiquement les deux hypothèses ne diffèrent pas beaucoup entre elles. C'est une affaire intérieure de l'Etat ou de la Société d'Etats de se donner une organisation qui empêche, dans la mesure du possible, les entités dotées du Self-Govern-

(1) N. GAMMANS, *The responsibility of the Federal Government for violations of the rights of aliens*, in « *American journal of international Law* », vol. VIII, 1914, p. 73 et s.

ment ou les membres de la Société de commettre des violations du droit international ou qui, en tout cas, en atténue les conséquences, en permettant à l'Etat ou à la Société d'Etats de remplir les obligations qui peuvent dériver d'actes de ce genre. Ici également toutefois, la liberté doit être couverte par la responsabilité; et c'est en effet un principe fondamental, généralement reconnu que, quelque grandes et délicates que puissent être les difficultés inhérentes à ces formes de constitution ou d'union, à cause précisément de la grande liberté dont jouissent certaines entités et des limitations que subit le pouvoir central dans ses rapports avec elles, l'Etat fédéral ne peut pas se prévaloir de son ordre interne, soit pour ne pas remplir certains devoirs internationaux, soit pour se soustraire à l'obligation d'en répondre si ces devoirs n'ont pas été remplis.

Ainsi les Etats-Unis d'Amérique qui pendant longtemps n'avaient pas manqué d'opposer des exceptions d'ordre constitutionnel quand ils étaient invités à répondre d'actes illicites accomplis par les Etats membres de l'Union (spécialement remarquable est le cas *Mc Leod*, 1841), bien qu'ils eussent adopté pour leur part un critère différent dans leurs rapports avec les Etats fédéraux de l'Amérique latine (affaire *Cutting*), ont fini ensuite par accepter clairement et d'une manière cohérente le principe exposé plus haut. En 1891 quelques Italiens, accusés d'avoir assassiné le Préfet de Police et acquittés de cette inculpation, furent lynchés par la foule dans la ville de la Nouvelle-Orléans : le Gouvernement américain, tout en admettant que les autorités avaient manqué à leur devoir en ne prenant pas les mesures suggérées par les circonstances, objecta d'abord qu'il n'avait pas les pouvoirs nécessaires pour agir contre les autorités de la Louisiane; mais le Gouvernement

italien put répondre avec succès que l'Etat de Louisiane et sa position constitutionnelle n'étaient pas des choses concernant l'Italie : une indemnité fut payée aux familles des
(426) victimes. De même, lorsque, dans les dernières décades du siècle écoulé, quelques Etats occidentaux de l'union, et spécialement la Californie, en opposition avec les traités en vigueur entre l'Amérique et la Chine, exclurent des travaux publics les ouvriers chinois et allèrent jusqu'à leur interdire de s'établir dans le pays, la déclaration du Gouvernement de Washington qu'il ne pouvait rien faire parce qu'il lui manquait le moyen constitutionnel de contraindre les Etats membres à modifier leurs propres lois, fut justement repoussée par la Chine et de nombreuses décisions des tribunaux américains annulèrent ces mesures comme contraires au droit international considéré, suivant la conception anglo-saxonne, comme « une partie de la loi de l'Etat ». C'est d'une manière identique que s'est présentée la question en 1906, quand la Californie refusa aux enfants japonais l'admission dans les écoles publiques : comme suite aux protestations du Japon, le président Roosevelt intenta une action devant la Cour suprême fédérale pour faire déclarer illégale la disposition adoptée par la Californie.

c) Enfin le fait illicite peut se concrétiser dans une activité ou dans une absence d'activité qui, considérée au point de vue interne, appartient à la fonction juridictionnelle.

Un jugement peut être en contrariété avec le droit international de diverses façons : ou parce que le juge a interprété d'une manière erronée une norme interne conforme par elle-même aux devoirs internationaux de l'Etat (par exemple d'une loi admettant simplement une zone maritime de surveillance douanière ou maritime on a déduit la territorialité pleine et

entière de cette zone); ou parce que le juge a interprété correctement une norme interne contraire aux obligations éventuelles de l'Etat, réalisant ainsi un fait illicite qui était jusqu'alors simplement en puissance (*supra*, p. 474 et s.); par exemple le juge a condamné la personne extradée pour plusieurs délits, bien que l'extradition n'eût été accordée que pour un seul de ces délits); ou, enfin, le juge s'est trompé dans l'interprétation des normes du droit international, dont il devait
(427) tenir compte d'une manière préjudicielle ou incidentelle à l'application de normes internes (par exemple le juge s'est trompé en déterminant quelles sont les personnes revêtues du caractère diplomatique et il a, par suite, refusé l'immunité de juridiction ou l'exemption d'impôt que la loi accorde en général aux personnes revêtues de cette qualité).

Le jugement lui-même, au regard du droit international, n'est qu'une manifestation d'activité de l'Etat à laquelle s'appliquent les critères d'appréciation propres à ce droit : si dans ce jugement se concrétise une violation des obligations internationales, on peut dire qu'il y a là un fait illicite international, non en tant que jugement, mais en tant qu'activité de l'Etat. Un exemple caractéristique est un jugement qui, contrairement au principe de la spécialité de l'extradition, condamne l'extradé pour des délits non compris dans l'acte d'extradition.

C'est sans doute une erreur que de nier qu'un Etat puisse être tenu pour responsable à raison des jugements de ses organes juridictionnels, en argumentant de l'indépendance du pouvoir judiciaire, qui ne permet pas à l'exécutif de s'immiscer dans l'administration de la justice et en argumentant de l'autorité de la chose jugée, qui exclut toute discussion sur la valeur et sur le bien-fondé de la décision. Argumenter en ce

sens serait montrer qu'on ne voit pas que l'indépendance des juges et l'autorité de la chose jugée concernent seulement l'ordre juridique interne. L'indépendance du pouvoir judiciaire est un principe de droit constitutionnel qui a trait aux rapports entre le pouvoir judiciaire et les autres pouvoirs de l'Etat : au regard des Etats étrangers, au contraire, c'est de l'Etat, en tant que sujet du droit international, qu'il s'agit, c'est-à-dire de l'Etat dans son unité, et non pas des différents pouvoirs de l'Etat. Quant à l'autorité de la chose jugée, elle n'est, au sens substantiel qui seul nous intéresse, que le caractère obligatoire de la sentence dans toute autre procédure future, caractère obligatoire qui repose sur une norme de droit interne et n'existe par suite pas en dehors de cet ordre juridique déterminé : une décision définitive des tribunaux italiens a valeur de chose jugée dans l'ordre juridique italien, en vertu des articles 1350 et 1351 du Code civil, et non pas dans l'ordre juridique international ou dans n'importe quel autre ordre juridique étranger. Par suite il doit être exclu qu'il y ait des raisons d'ordre général, en vertu desquelles les sentences des juges ne pourraient pas constituer un fait international illicite.

A un point de vue, toutefois, la thèse combattue ici contient un élément de vérité qu'il importe de mettre en lumière. On a déjà noté (*supra*, p. 471 et s.), que si la conception unitaire de l'Etat, qui est à la base de cette matière, interdit de faire
(428) dépendre l'appréciation internationale de l'activité étatique de la qualification que cette activité reçoit dans le droit interne, il est au contraire parfaitement justifié de tenir compte de cette qualification quand il s'agit de déterminer la portée exacte et le contenu des obligations assumées par les Etats. Il est raisonnable, en fait, de présumer que ces Etats n'assument pas des obligations en contradiction avec les caractères essentiels

de leur organisation interne; en cas de doute il faudra donc préférer l'interprétation qui élimine ou qui atténue cette opposition. C'est pour cela que dans beaucoup de cas, alors que le devoir international de l'Etat est de nature à exiger l'exercice d'activités juridictionnelles, en réalité le devoir même doit être entendu dans le sens que l'Etat doit rendre possible le déploiement normal de ces activités : par exemple donner aux étrangers le droit de libre et facile accès aux tribunaux, déférer à l'autorité judiciaire l'individu qui a commis des faits déterminés. Dans ces cas le devoir doit être considéré comme rempli lorsque l'Etat, dont la magistrature offre toutes les garanties d'impartialité et d'indépendance, a accordé aux étrangers le droit d'agir, a déféré les coupables à l'autorité judiciaire : conformément au principe suivant lequel les devoirs internationaux sont autant que possible interprétés de manière à ne pas troubler l'ordre interne des pouvoirs étatiques, on doit tenir pour exclue toute obligation de l'Etat de
(429) garantir une sentence déterminée (par exemple une condamnation), toute faculté de mettre en cause son mérite intrinsèque, et ainsi de suite, à moins que le contraire ne résulte indubitablement d'un accord intervenu à cet égard entre les Etats. Même si le jugement contient une erreur, il ne constitue pas un fait illicite engageant la responsabilité internationale de l'Etat. A ce point de vue on ne saurait nier le bien-fondé des critiques dirigées contre la sentence arbitrale de F. Martens dans le cas fameux du *Costa-Rica Packet* (1891) : l'arbitre condamna le Gouvernement hollandais à payer une indemnité au capitaine du navire australien *Costa-Rica Packet*, accusé de vol, arrêté et, peu après, remis en liberté, parce que l'instruction établit que le vol avait été commis au delà des limites des eaux territoriales et, par suite, en dehors de la

juridiction hollandaise, bien qu'il ressortît que la procédure avait été régulière et que l'erreur sur le lieu du délit fût des plus excusables. Il est d'ailleurs évident que des cas de ce genre sont très différents de ceux des jugements qui concrétisent une conduite de l'Etat contraire au droit international.

C'est aussi une application de la même conception du développement normal de la protection juridictionnelle telle qu'elle est entendue dans les Etats modernes, que le principe, universellement admis et appuyé par une pratique constante et par de très nombreuses dispositions de traités, selon lequel la voie judiciaire ne peut être considérée comme épuisée (à l'effet, en particulier, de donner lieu à une réclamation par voie diplomatique) si l'on n'a pas mis à profit tous les modes d'action et de recours admis par la loi locale.

Le fait de ne pas exercer la fonction juridictionnelle peut lui aussi constituer un fait illicite international si, et c'est un cas très fréquent, l'exercice de cette fonction constitue l'objet d'un devoir de l'Etat envers d'autres Etats. L'absence d'exercice de la fonction juridictionnelle concrétise, en un certain sens,
(430) la forme typique, bien que non unique, du *déni de justice*. que tous les auteurs anciens et modernes et la pratique constante des Etats considèrent comme un des cas les plus importants et les moins discutables du fait illicite international. Nous aurons l'occasion de nous en occuper en examinant le second élément de l'acte illicite, la contradiction avec les devoirs internationaux de l'Etat. Ici il suffit d'observer qu'il est indifférent, aux fins de l'imputabilité, que l'absence d'exercice de la fonction juridictionnelle ait sa cause dans la loi qui n'a pas ouvert la voie judiciaire lorsqu'elle devait être ouverte, ou dans l'interprétation erronée donnée de la loi par l'autorité judiciaire elle-même; sauf, dans cette seconde hypothèse, ce qui a été

dit plus haut au sujet du contenu et des limites du devoir international de l'Etat, qui pourrait consister simplement à mettre les tribunaux en mesure de juger s'il y a ou non carence d'action.

2. — Faits des individus.

Bibliographie. — D. Anzilotti, *L'azione individuale contraria al diritto internazionale*, dans la « *Riv. di dir. intern. e di leg. comparata* », Naples, 1902, p. 8 et s.; A. Jess, *Politische Handlungen Privater gegen das Ausland und das Völkerrecht*, Breslau, 1923 (nº 37 des « *Abhandlungen aus dem Staats-und Verwaltungsrecht* », éditées par S. Brie, M. Fleischmann et F. Giese); W. Burkhardt et P. Ruegger, *Die völkerrechtliche Verantwortlichkeit des Staates für die auf seinem Gebiete begangenen Verbrechen* (nº XVII der « *Drucksachen der Schweizer. Vereinigung für internationales Recht* », Zürich, 1924); K. Strupp, *Die völkerrechtliche Haftung des Staates insbesondere bei Handlungen Privater*, Kiel, 1927; J. L. Brierly, *The theory of implied State complicity in international claims*, dans le « *British Year Book of international law* », vol. IX, 1928, p. 42 et s.; M. Bourquin, *Crimes et délits contre la sûreté des Etats étrangers*, dans le « *Recueil des Cours de l'Académie de droit international* », vol. XVI, Paris, 1928.

La question de l'imputabilité se présente dans des termes différents et plus complexes à l'égard des actes de lésion ou d'offense d'Etats étrangers commis par des particuliers : atten-
(431) tat contre le chef ou le représentant d'un pays étranger; insulte au pavillon ou aux emblèmes nationaux; instigation de et aide données à des mouvements insurrectionnels ou séparatistes; publications injurieuses, etc. Des faits de ce genre ont toujours eu lieu, mais ils sont devenus spécialement fréquents de nos jours et ils revêtent parfois un caractère d'extrême gravité : il suffit de rappeler l'attentat de Serajevo du mois de juin 1914 et l'assassinat de Janina du 27 août 1923. Tantôt ce sont des faits strictement individuels; tantôt ce sont des faits collectifs ou même par leur nature nécessairement collectifs (un exemple important en est le boycottage contre le commerce d'un Etat

étranger); plus souvent encore nous sommes en présence d'états d'âme ou de mouvements collectifs qui font explosion en faits individuels.

Ce qui distingue cette catégorie de la précédente, ce n'est pas tant l'absence de qualité d'organe de l'Etat chez l'auteur de l'acte, qualité qui, on l'a vu, peut manquer également dans les cas précédemment examinés, que le caractère objectif des faits eux-mêmes, qui ne se présentent pas extérieurement comme un exercice légal ou illégal d'activités étatiques et n'en revêtent pas les formes : dans ceux-là, l'auteur, qu'il en ait ou non le droit peu importe, agit *en fait* comme organe de l'Etat; dans ceux-ci l'auteur n'agit pas en fait en cette qualité.

Le problème qui se pose est de savoir si, et à quelles conditions, l'Etat est internationalement tenu de répondre de faits de cette sorte.

Si nous regardons le développement historique de la doctrine et de la pratique internationale dans cette matière, nous le voyons dominé par deux conceptions différentes.

L'une est celle que l'on peut appeler de la *solidarité du groupe*. Probablement commune à tous les peuples à un certain moment de leur développement, comme le démontrent les vestiges et les réminiscences plus ou moins claires qui s'en trouvent pour ainsi dire partout, cette conception a eu pour expression la plus complète celle que l'histoire rappelle dans la *Sippe* germanique. Les délits commis par un membre du
(432) groupe social contre un autre groupe ou les membres de ce groupe, sont des délits de la collectivité qui en répond sur les biens et sur le sang de tous les membres du groupe. Réciproquement c'est le groupe qui venge les offenses faites à l'un de ses membres et qui en exige réparation, soit par les armes, soit en convenant du paiement d'une somme à titre de compen-

sation (*Wehrgeld, Busse*) : « *Compositionem solvat vel faidam portet* » (Loi salique, chap. 18). Pour éviter les graves conséquences de ce système, il restait au groupe social la possibilité de chasser de lui le membre pour lequel il devait répondre, éliminant ainsi la cause de la responsabilité, à savoir, l'appartenance au groupe : le membre détaché de la communauté devenait *vogelfrei*, comparable à un loup sauvage, exposé aux attaques et aux violences du groupe lésé. Avec diverses modifications et atténuations et spécialement avec une extension plus grande et une réglementation complète du wehrgeld et parfois avec une détermination rigoureuse des conditions préliminaires mises à l'exercice de la faida ou des représailles, ce système de responsabilité solidaire s'est retrouvé à la base des relations entre groupes politiques pendant tout le moyen âge.

En opposition avec le concept, essentiellement germanique, de la solidarité du groupe, allait se développant peu à peu un autre principe d'origine et de formation romaines. Le principe du droit romain que Rodolphe Ihering a résumé dans la phrase connue « sans faute il n'y a aucune responsabilité pour le fait survenu », a été transporté par Grotius dans le domaine du droit international et placé à la base d'une doctrine sur la responsabilité de l'Etat pour les faits individuels qui peut être considérée comme restée substantiellement inchangée jusqu'à nos jours.

« *Communitas ut alia, ita et civilis non tenetur ex facto* « *singulorum sine facto suo aut omissione* » (*De iure belli ac pacis*, lib. II, chap. XXI, § 2, n° 1). Ce principe fondamental étant posé, qui, comme on le voit, est l'antithèse du principe de la solidarité du groupe, Grotius en vient à rechercher de quelle manière l'Etat peut concourir dans le fait délictueux

(433) du particulier de manière à devenir responsable de ce fait, et il met en lumière particulièrement deux de ces modalités, comme étant les plus importantes et les plus communes, la *patientia* et le *receptus*. L'Etat qui sait qu'un individu trame une action délictueuse contre un Etat ou un souverain étranger et ne l'empêche pas alors qu'il devrait l'en empêcher (*patientia*); et l'Etat qui reçoit un délinquant et le soustrait au châtiment en refusant soit de l'extrader soit de le punir (*receptus*), deviennent d'une certaine manière complices du délit; il naît une espèce de solidarité entre eux et le coupable, dérivant de l'approbation tacite du fait : de cette approbation, et non pas du rapport entre l'individu et la collectivité, naît la responsabilité de l'Etat.

On a déjà indiqué que la conception fondamentale de cette théorie est demeurée à la base de la littérature du droit international sur la matière jusqu'à nous. Parfois les auteurs se sont bornés à répéter l'enseignement de Grotius et à en chercher les applications; parfois ils se sont occupés de le compléter, en en tirant des conséquences qui y étaient logiquement comprises ou en s'efforçant de résoudre par des expédients divers, plus ou moins heureux, les difficultés pratiques auxquelles il donne lieu, spécialement en ce qui concerne la preuve du concours de l'Etat dans le fait de l'individu : dans une phase récente de la doctrine on a même cherché à maintenir la substance des conclusions de Grotius, en les asseyant sur des bases notablement différentes, jusqu'à éliminer le concept même de la faute.

Qu'on ne croie pas cependant que la doctrine ait toujours développé d'une manière consciente et cohérente l'idée base de la théorie de Grotius par opposition à celle de la responsabilité solidaire; il serait très facile de démontrer l'absence

fréquente d'une conception claire de cette opposition, de laquelle il résulte fréquemment que les écrivains accueillent des conséquences plus ou moins importantes de l'idée de responsabilité solidaire, tout en se fondant sur la théorie de la faute, sans presque s'en rendre compte. On rencontre peut-être une clarté et une cohérence plus grandes chez ceux qui fon-
(434) dent la responsabilité de l'Etat sur l'idée de la solidarité du groupe; ils sont toutefois peu nombreux et appartiennent presque exclusivement à la formation doctrinale fondée sur le droit germanique.

La pratique internationale, elle aussi, n'est pas toujours claire et cohérente, de telle sorte qu'elle a pu être invoquée aussi bien par les partisans de l'une que par les partisans de l'autre conception. Les discussions diplomatiques auxquelles ont donné lieu les cas de ce genre semblent en fait s'inspirer tantôt de la conception que l'Etat est responsable de l'individu, tantôt de la conception suivant laquelle on ne peut parler de responsabilité de l'Etat que dans la mesure où ses organes ont favorisé ou toléré les faits dont il s'agit : comme récent exemple caractéristique on peut comparer la note envoyée par la Conférence des ambassadeurs à la Grèce, à propos de l'incident de Janina, le 4 septembre 1923, avec la réponse donnée à la même occasion par la Commission des juristes nommée par le Conseil de la Société des Nations pour établir certaines questions relatives à l'interprétation du Pacte, nées à l'occasion du conflit italo-grec (*Rivista di dir. intern.*, année XVI, 1924, p. 346-47 et 354-55). Naturellement, dans les discussions diplomatiques, la considération des circonstances de l'espèce et la préoccupation des thèses à soutenir jouent un grand rôle; mais, si cela atténue, cela ne supprime pas la valeur de la constatation qui vient d'être faite.

Il n'est pas difficile d'ailleurs de se rendre compte de ces incertitudes et de ces oscillations, quand on observe que les deux conceptions, théoriquement opposées, finissent par aboutir en pratique à des résultats analogues, une fois que le système germanique primitif s'est modifié dans le sens d'admettre que la punition de l'individu coupable suffit à libérer de sa responsabilité le groupe social. Si, en effet, dans le système de la responsabilité solidaire l'Etat répond du fait de l'individu, mais se libère de la responsabilité en punissant l'auteur (punition = effet de la responsabilité); et si, dans l'autre système, l'Etat punit parce qu'autrement il assumerait une part dans
(435) la responsabilité (punition = condition pour éviter une responsabilité), les principes opposés se rejoignent sur le terrain commun de la punition de l'individu coupable qui, en pratique, constitue l'élément essentiel et caractéristique de cette matière.

Il faut également observer qu'il est bien rare qu'il y ait des cas de ce genre qui ne puissent pas, à tort ou à raison, se rattacher à quelque action ou à quelque inaction de fonctionnaires publics. Naturellement, l'Etat intéressé ne manque jamais de faire valoir cet aspect de la question, qui lui est particulièrement favorable; il apparaît ainsi qu'il est bien difficile de discerner dans la discussion l'importance attribuée au fait individuel par rapport à la conduite, vraie ou prétendue, des organes et la part faite à l'idée d'une responsabilité pour le délit commis par des particuliers, par rapport à celle d'une responsabilité pour les actes des organes.

Ce qui importe, c'est de fixer, aussi exactement que possible, les termes de la question suivant le droit en vigueur.

Il est hors de doute que les normes internationales rattachent aux faits dont nous parlons certaines conséquences juridiques;

le *punctum pruriens* de tout le problème réside dans la détermination de la nature et du contenu de ces conséquences. Se limitant à celle qui est la plus importante et la plus caractéristique, l'Etat sur le territoire duquel le fait a été commis est tenu envers celui contre lequel le fait a été dirigé, d'instituer une procédure pénale régulière contre les coupables. Si à cette idée de « être tenu », on veut donner le nom de responsabilité et si à la punition du coupable on veut donner le nom de « satisfaction » à l'Etat lésé, rien n'empêche que l'on parle de la responsabilité de l'Etat pour fait de l'individu. Et il est vrai également qu'à ceci ne fait pas obstacle l'objection que l'individu n'est pas un sujet dans l'ordre international; non seulement parce que — comme on l'a dit en se référant aux cas connus de la responsabilité pour dommages causés par des esclaves, par des animaux, etc. — l'obligation de répondre
(436) n'est pas nécessairement liée à la personnalité de l'entité qui a causé l'événement dommageable, mais aussi parce que le fait individuel est ici simplement une présupposition de rapports entre sujets de l'ordre international (*supra*, p. 337 et s.). Jusqu'à quel point on retrouve dans ces rapports l'ancienne idée qui était à la base de la responsabilité solidaire, c'est là une question assez intéressante mais qui peut être laissée ici de côté.

Si au contraire, en prenant le mot dans un sens plus restreint et plus précis, on entend par responsabilité l'obligation de réparer un tort commis, il ne semble pas que l'on puisse parler de responsabilité en se référant au fait de l'individu en soi et par soi. Un tort international est l'inobservation d'une obligation imposée par le droit international. Or, le devoir de l'Etat ne peut pas consister et ne consiste pas dans l'exclusion de la possibilité que des actes de lésion ou d'offense des Etats

étrangers s'accomplissent par des personnes sujettes à son autorité : l'Etat peut seulement être tenu à prendre les mesures opportunes pour que ces actes ne se produisent pas ou, lorsqu'ils se produisent, à procéder pénalement contre le coupable : tel est le contenu du devoir de l'Etat et c'est ici seulement qu'est possible un illicite international.

Malgré les incertitudes et les incohérences dont on a fait mention, il ne semble pas qu'on puisse mettre en doute que cette conclusion corresponde à la conviction juridique des Etats. Deux faits sont à cet égard particulièrement significatifs. Les notes diplomatiques, surtout celles relatives aux cas d'importance majeure (nous renvoyons également ici aux notes relatives aux assassinats de Serajevo et de Janina), insistent toujours avec une chaleur particulière sur la connivence vraie ou prétendue des autorités, sur la part qu'elles ont eue par leur attitude ou par leur indifférence dans la préparation et dans la possibilité de réalisation de l'événement : il résulte clairement de ces notes que, dans la conscience de l'Etat offensé, ce n'est pas tant l'action de l'individu en soi et par soi que l'attitude des autorités qui détermine la gravité du
(437) fait et justifie une énergique réaction. L'autre point à relever est que, dans les cas où les Etats, bien qu'une responsabilité de leurs fonctionnaires publics ne soit pas prouvée ou ne soit pas admise par eux, ont accepté de payer une somme en faveur des étrangers victimes de mouvements populaires dirigés contre eux, n'ont pas manqué de déclarer formellement que le paiement devait être considéré comme un acte de faveur et de libéralité, non comme l'exécution d'une obligation.

On a invoqué à l'encontre de cette conclusion certaines dispositions de lois internes, tel l'article 113 du Code pénal italien, qui infligent une peine à l'individu qui, par des actes

hostiles contre les Etats étrangers, « non approuvés par le Gouvernement », expose l'Etat au danger de guerre ou de représailles : des dispositions de ce genre reconnaîtraient la possibilité qu'un Etat soit tenu pour responsable même de faits purement individuels. Mais, à part d'autres considérations, il semble que l'on donne ainsi aux mots « non approuvés par le Gouvernement » une importance et une signification qu'ils ne possèdent pas, ces mots étant manifestement destinés à établir une condition de la responsabilité pénale et rien d'autre : un fait purement individuel dans son origine peut bien être le point de départ de complications internationales dont il n'est pas possible de prévoir le développement et les conséquences; et en tout cas le droit international est encore trop éloigné d'exclure la possibilité de guerres non justifiées pour ne pas admettre que les législatures puissent avoir tenu compte également de cette hypothèse.

En conclusion, le droit international considère les actes lésant ou offensant des Etats étrangers commis par des individus comme des faits individuels non imputables à l'Etat; mais, à ces faits, il rattache des obligations internationales déterminées et des droits correspondants; une responsabilité de l'Etat pour fait illicite ne naît pas par suite de l'action de l'individu, mais seulement de l'inaccomplissement des obligations que le droit international y rattache.

Les faits dont nous parlons ici rentrent donc dans la caté-
(438) gorie des actes individuels interdits et réprimés par des normes internes en conséquence d'un devoir ou d'un droit international de l'Etat : d'autres exemples bien connus en sont la piraterie et la traite des esclaves (V. art. 320 et s., art. 335 et s. du Code italien pour la marine de commerce) : ce ne sont,

par suite, par des actes individuels contre le droit international, des *delicta iuris gentium*, comme on les a appelés souvent; mais ce sont des actions prohibées et punies par des normes internes à raison d'exigences d'ordre international. Dans tous ces cas nous avons une même hypothèse de fait prise en considération à un moment donné par le droit interne, qui en fait dériver des obligations et des droits d'individus, de l'administration publique, et ainsi de suite, et par le droit international, qui en fait dériver des obligations et des droits des Etats entre eux. Et puisque dans ce cas (*supra*, p. 333 et s.) il y a en réalité deux faits juridiques distincts, il peut ainsi parfaitement arriver qu'il y ait responsabilité internationale de l'Etat tandis qu'il n'y a pas responsabilité pénale de l'individu qui a commis l'acte; ou vice versa que cette dernière existe mais non l'autre; ou bien que l'une et l'autre existent ensemble, mais d'une manière distincte et pour des raisons différentes. Si l'Etat n'a pas édicté la règle interdisant les faits qu'il était internationalement obligé d'interdire, l'Etat répond de cette omission illicite; mais l'individu qui a commis le fait ne peut pas être puni parce que *nulla poena sine lege*. Si l'Etat a édicté la norme et s'il a fait entrer correctement en application contre l'individu qui l'a violée, il y a ici responsabilité pénale, mais il n'y a aucune responsabilité internationale de l'Etat, parce que celui-ci a fait tout ce qu'il était internationalement tenu de faire. Si, enfin, l'Etat a édicté la norme qui interdit, mais si les autorités compétentes ont négligé d'intenter la procédure pénale contre celui qui l'a transgressée, il pourra y avoir à la fois responsabilité pénale de l'individu qui a violé la loi et responsabilité internationale de l'Etat qui ne punit pas le coupable.

(439) *B*) Caractère illicite de l'acte. — La conduite imputable à l'Etat, suivant les critères exposés, doit être contraire aux devoirs internationaux de l'Etat lui-même, c'est-à-dire aux devoirs résultant des engagements contractés par ledit Etat envers d'autres Etats. Le simple événement dommageable, en tant qu'il n'est pas la conséquence de la violation d'une obligation imposée par un engagement donné, ne suffit pas à constituer un fait illicite, soit parce que, étant donné le caractère encore si rigidement individualiste des rapports internationaux, les Etats n'ont pas le devoir de s'abstenir d'actes susceptibles de causer un dommage à d'autres Etats, sinon dans la mesure où ils s'y sont engagés, soit parce que les devoirs internationaux n'ont pas en règle un contenu économique et que le dommage juridiquement pertinent ne pourrait pas se séparer de la violation d'un droit déterminé.

Pour cette même raison, le dommage au sens ordinaire de « diminution du patrimoine » est bien loin d'avoir dans la doctrine de la responsabilité internationale une importance et une autonomie égales à celle qu'il a en droit civil. L'élément essentiel des rapports entre les Etats n'est pas l'élément économique, bien que celui-ci en constitue en dernière analyse le substratum; c'est plutôt un élément idéal : l'honneur, la dignité, la valeur éthique des sujets. Il en résulte que le seul fait qu'un Etat voit un de ses droits méconnus par un autre Etat, implique un dommage que celui-ci ne peut pas être tenu de supporter, quand même n'en devraient pas dériver des conséquences matérielles : dans aucune partie de la vie humaine on ne ressent comme dans celle-ci la vérité des mots bien connus « *wer sich Wurm macht er muss getreten wer-*

den ». C'est pour cela que, en règle, à toute violation du droit correspond l'obligation d'une réparation. Ceci n'empêche pas, naturellement, que la conception du dommage en général et du dommage économique en particulier n'exerce une influence sur la détermination des conséquences du fait illicite : il est certain, par exemple, que l'on ne peut pas demander une
(440) somme à titre de réparation du dommage souffert par des particuliers à la suite d'une violation du droit international imputable à un Etat, sinon dans la mesure où ce dommage existe effectivement (Cour permanente de justice internationale, arrêt n° 5, 26 mars 1925, *Publications*, série A, n° 5, p. 40 et s. et le dispositif à la p. 51; arrêt n° 13, 13 sept. 1928, *Publications*, série A, n° 17, p. 30 et s.); et ceci même si éventuellement se trouveraient justifiées d'autres formes de satisfaction, y compris le paiement d'une somme à titre précisément de satisfaction (*Busse*).

Etablir si une manière donnée de se comporter est contraire ou non aux devoirs internationaux de l'Etat, veut dire apprécier le fait sur la base de la norme et, plus précisément, confronter l'attitude observée avec l'attitude imposée par la norme. L'établissement de l'attitude dont il s'agit est une question de fait; la question juridique se concrétise donc dans l'interprétation de la norme par laquelle a été établi le devoir que l'on prétend avoir été violé.

Même les devoirs internationaux peuvent être catégoriques; ils sont plus souvent hypothétiques, c'est-à-dire conditionnés par des hypothèses de fait déterminées; ou même subordonnés à la volonté d'obtenir un certain effet juridique. Un fait donné peut donc constituer toujours et sans autre un fait illicite international : par exemple une insulte au chef d'un Etat étranger. Ou bien il peut

constituer un illicite, seulement si existent les hypothèses de fait déterminées prévues par la norme; par exemple le refus de l'extradition quand se trouvent réunies les conditions auxquelles le traité l'impose. Ou, finalement, il peut ne pas constituer un illicite, mais seulement être cause que certaines conséquences juridiques ne se produisent pas : par exemple l'omission de notification d'un blocus a pour effet que le belligérant ne peut pas en exiger le respect par les navires neutres. Il n'y a pas besoin d'ajouter qu'il y aurait au contraire un fait illicite si le belligérant, nonobstant l'absence de notification, voulait imposer l'observation du blocus, précisément parce que la notification est la condition à laquelle est subordonnée l'obligation des neutres de respecter le blocus.

(441) Il est besoin, par ailleurs, d'observer que l'activité étatique prévue par les normes internationales peut être réglée par elles de manière que cette activité, dans son développement et dans le contenu des actes dans lesquels elle se concrétise, soit l'accomplissement d'un devoir juridique précis; et elle peut être au contraire réglée de sorte qu'elle soit libre de se déployer au moment que l'on juge le plus opportun, ou de prendre un contenu ou un autre suivant une appréciation dont les autres Etats ne peuvent demander compte : il est évident que l'on ne peut pas parler d'illicite, tant que cette activité se maintient dans les limites absolument discrétionnaires.

A part ces considérations générales, il ne semble ni avantageux ni possible de tenter de déterminer ce qu'est le fait contraire au droit international; c'est un problème qui se résout, comme on l'a déjà dit, en une question d'interprétation de chaque norme : on ne peut pas dire en général quels sont les faits contraires au droit international; on peut dire seulement si un fait donné est contraire à une norme donnée. Ajoutons que

précisément ici se révèlent les difficultés les plus ardues de la matière; certaines observations faites plus haut à propos de l'imputation des faits individuels et d'autres observations que nous ferons sous peu à propos du problème de la faute, montrent que les plus graves parmi les différends auxquels donne lieu la responsabilité internationale de l'Etat se rapportent à la détermination exacte de la nature et du contenu de certains devoirs.

LE PROBLÈME DE LA FAUTE.

BIBLIOGRAPHIE. — Outre les ouvrages généraux cités à la page 466 et s., on peut consulter sur cet argument : P. HEILBORN, *Deliktsschuld und Erfolgshaftung im Völkerrecht*, dans la « *Zeitschrift für öffentliches Recht* », vol. VII, 1927, p. 1 et s.

La violation du droit international et l'imputabilité, suivant les critères sus-exposés, sont-elles les seuls facteurs de la responsabilité de l'Etat envers d'autres Etat, ou bien est-il nécessaire également que l'acte, objectivement contraire au droit international, dérive d'un dol ou d'une faute? En d'autres termes, la responsabilité du droit international est-elle purement objective ou bien se fonde-t-elle sur une attitude déterminée de la volonté?

(442) La pratique est incertaine plus qu'elle n'est divisée : on peut facilement citer des exemples et des déclarations dans un sens et dans l'autre; mais il serait difficile de dire qu'ils se fondent sur une conception claire et consciente du problème ici mentionné.

Dans la doctrine, l'opinion que l'on peut considérer à l'heure actuelle comme prépondérante regarde la faute comme une condition de la responsabilité internationale de l'Etat. C'est

dû sans doute, en grande partie, à l'influence du droit romain, ainsi que le démontrent les origines historiques de la théorie : ce chapitre lui aussi, comme bien d'autres du droit international, a été construit en appliquant les concepts de droit privé du droit romain, généralisés et idéalisés par l'école du droit naturel; et puisque la base de la responsabilité dans le droit romain, si rigidement individualiste, était précisément la faute, on n'a pas hésité à fonder sur ce concept également la responsabilité des Etats. C'est seulement dans ces derniers temps et sans doute en relation avec les nouvelles idées en matière de responsabilité qui se sont fait jour dans le droit civil et dans le droit public interne, que s'est manifestée également dans notre domaine une réaction contre la doctrine traditionnelle et qu'on a cherché à donner à la responsabilité internationale une base qui fait abstraction de la faute.

Il en a été ainsi d'abord dans le sein de la théorie traditionnelle elle-même, sous forme d'exceptions pour des cas spéciaux entendus et justifiés diversement (dommages soufferts par des étrangers à l'occasion de mouvements populaires ou de guerres civiles); puis, en dehors de la théorie traditionnelle et contre elle, dans une revision critique de cette matière, reliée à une conception plus rigoureuse du droit international et de ses rapports avec le droit interne (Triepel, Anzilotti). Mais ceux même qui sont d'accord sur la nécessité de construire la doctrine de la responsabilité de droit international d'une manière indépendante des théories traditionnelles du droit privé, sont encore bien éloignés d'apprécier uniformément la valeur et la
(443) part que doit avoir dans cette doctrine l'idée de faute; tandis que certains la maintiennent, en lui donnant une signification différente de celle qu'elle a en droit interne (Hatschek), d'autres la repoussent complètement (Diena), d'autres l'admettent

seulement pour des catégories déterminées de faits illicites, en particulier pour ce que l'on appelle les « délits d'omission » en général (STRUPP), ou pour certains de ces délits en particulier (SCHOEN) et d'autres, enfin, admettent la nécessité de la faute pour que se produisent certaines conséquences du fait illicite, par exemple l'obligation de réparation du dommage, tandis qu'elle ne sera pas nécessaire pour la simple satisfaction (TRIEPEL), ou qu'elle le sera pour la satisfaction, mais non pour la réparation du dommage économique (JESS).

Avant tout il est nécessaire de déterminer en quoi consiste véritablement la question.

Le dol et la faute, dans le sens propre du mot, expriment des manières d'être de la volonté comme fait psychologique et on ne peut donc en parler qu'en se rapportant à l'individu. Il s'agit, par suite, de voir si l'attitude contraire au droit international, pour être imputable à l'Etat, doit être l'effet du dol ou de la faute des individus-organes; en d'autres termes, si le dol ou la faute de ceux-ci est une condition que le droit établit pour que des faits déterminés produisent pour l'Etat des conséquences déterminées.

S'il en est ainsi, il semble qu'il faille avant tout en déduire une conséquence assez importante à laquelle peut-être on n'a pas donné jusqu'ici une attention suffisante. Puisqu'il s'agit d'une condition éventuelle de l'imputation de faits individuels à l'Etat et puisque l'imputation est toujours et seulement un effet des normes juridiques (*supra*, p. 251 et s.), le problème est en première ligne un problème d'interprétation. Toutes les fois qu'existe une norme qui prévoit la responsabilité internationale de l'Etat pour des faits déterminés, il est besoin de rechercher si cette norme, expressément ou tacitement, suivant son sens et son esprit, subordonne l'imputation à la faute

(444) (ou au dol) des organes, ou bien au contraire envisage seulement l'existence d'un fait objectivement contraire au droit international.

Un exemple notable en est offert par l'article 3 de la Convention IV de la Haye du 18 octobre 1907 concernant les lois et les usages de la guerre terrestre, aux termes duquel le belligérant qui viole les dispositions du règlement annexé à la convention est tenu de payer une indemnité et à cette fin est déclaré « responsable de tous actes commis par les personnes faisant partie de sa force armée ». Des travaux préparatoires aussi bien que du texte de la disposition, résulte d'une manière non douteuse — et même les écrivains favorables en principe à l'idée de faute le reconnaissent — que cet article a voulu consacrer un système de responsabilité purement objectif.

Il est vrai toutefois que dans la plupart des cas il est impossible de résoudre la question sur la base d'une norme donnée; force est alors de recourir aux principes généraux du droit et c'est à ce cas seulement que se rapportent les observations qui suivent.

La thèse suivant laquelle l'acte contraire au droit international, pour engager la responsabilité de l'Etat, doit être l'effet du dol ou de la faute des organes, peut être entendue de deux manières sensiblement différentes. Elle peut en effet se rapporter : *a*) au dol ou à la faute de l'organe qui a accompli l'acte illégitime; par exemple du fonctionnaire judiciaire qui a procédé à une saisie dans les locaux d'une légation étrangère; *b*) au dol ou à la faute des organes en général; par exemple des auteurs de la loi en vertu de laquelle le fonctionnaire judiciaire a dû ou pu procéder à la saisie en question.

Dans le premier cas le mot « faute » est employé dans sa

signification propre et la recherche est sans doute possible; mais la thèse se heurte à une difficulté formidable. L'acte de l'organe peut être contraire au droit international et toutefois, en même temps, être conforme à la loi : le fonctionnaire judiciaire peut avoir exécuté la saisie dans les locaux de la
(445) légation étrangère, parce que les lois de l'Etat ne lui permettaient pas de s'y refuser. Personne ne saurait mettre en doute que l'Etat doit répondre de ces faits; surtout, on l'a déjà dit (*supra*, p. 470), qu'ils représentent le cas typique et indiscutable de faits illicites internationaux imputables à l'Etat. Et cependant on ne peut pas parler de faute de l'individu-organe qui a fait précisément ce qu'il devait faire. On ne peut pas dire non plus que dans ce cas l'individu-organe, s'il n'est pas en faute au regard du droit interne, soit en faute au regard du droit international, parce qu'il savait ou pouvait savoir qu'il agissait contrairement à ce droit international et que *quamvis coactus tamen voluit* : toute autre considération à part, il tombe sous le sens que la faute ainsi entendue n'est pas la cause du fait et, par suite, qu'elle ne compte pour rien au regard de l'imputabilité.

Si au contraire la thèse s'entend dans le sens que ce qui est nécessaire ce n'est pas la faute de l'organe qui a accompli l'acte, mais en général la faute d'un organe quelconque auquel peut, même indirectement, se rattacher ledit acte, on évite la difficulté mais, sans vouloir l'avouer, on dépouille de toute consistance la notion de faute. Il suffit de penser aux conditions délicates et complexes dans lesquelles se forme la volonté et se détermine l'action de l'Etat pour voir combien incertaine et fuyante serait la recherche de la faute ainsi entendue. Il serait besoin d'en venir à la rechercher chez les auteurs de la loi et peut-être de la constitution même de l'Etat

qui, à une distance de temps indéfinie, n'auraient pas su prévoir qu'une disposition donnée pouvait être entendue et appliquée de manière à rendre possible la violation d'un devoir international de l'Etat : il n'est peut-être pas exagéré de dire que, sur ce terrain, la faute peut être toujours affirmée et toujours niée. Il est également permis de se demander si une telle enquête sur l'ordre interne et sur le fonctionnement des activités étatiques serait vraiment en harmonie avec l'esprit des relations internationales ou si cet esprit ne trouve pas mieux son compte à la conception que l'Etat, pleinement libre
(446) de se donner l'ordre qu'il juge bon, couvre de sa responsabilité toute violation du droit international qui procède de l'ordre dont il s'agit.

Moins compatibles encore avec la nature de l'Etat et des relations internationales sont les notions de droit privé de la *culpa in eligendo* — l'Etat est responsable du choix défectueux de ses fonctionnaires — ou de la *culpa in custodiendo* — l'Etat est responsable pour n'avoir pas exercé sur ses organes une surveillance, — notions qui aujourd'hui sont en fait abandonnées d'une manière quasi générale. La conclusion à laquelle il semble qu'on puisse arriver est donc que, en règle, en droit international l'*animus* de l'individu-organe n'est pas la cause ou la condition de la responsabilité; celle-ci naît du seul fait de la violation d'un devoir international de l'Etat.

On a déjà indiqué que cette conclusion est spécialement contestée au regard de ce que l'on appelle les « délits d'omission »; actes illicites consistant dans le fait d'avoir omis de faire quelque chose que le droit international imposait à l'Etat de faire. Selon les écrivains qui ne considèrent pas la faute comme une condition générale de l'imputabilité, cette thèse prétend être en substance une interprétation du droit en vi-

gueur, duquel il résulterait que lorsqu'un Etat omet de faire quelque chose qu'il serait internationalement tenu de faire, il serait responsable seulement si l'omission est fautive, c'est-à-dire si le fait illicite aurait pu être évité en usant d'une diligence raisonnable (Schoen, p. 55 et s.; Strupp, p. 48 et s.).

Ayant admis que la question dépend avant tout de l'interprétation de chaque norme (*supra*, p. 498 et s.), on ne peut pas dire que la thèse ainsi examinée soit en conflit avec les idées fondamentales du présent exposé, qui excluent la faute seulement dans la mesure où doivent s'appliquer les principes généraux du droit international. Ceci toutefois ne dispense pas d'en examiner de près la valeur et la portée, d'autant plus que la possibilité d'une distinction nette entre les délits de commission et d'omission paraît assez discutable et que le caractère
(447) rationnel d'un critère d'imputabilité différent pour les uns et pour les autres ne peut pas ne pas nous laisser dans le doute.

Il est incontestable que la conception aux termes de laquelle l'Etat répond seulement de l'absence de diligence dans l'exécution de l'obligation, se trouve souvent dans des notes diplomatiques, dans des dispositions de traités, dans des décisions arbitrales : il reste toutefois à voir si l'absence de diligence à laquelle on fait allusion se confond véritablement avec la faute au sens propre du mot.

Parlant de la théorie de Grotius sur la responsabilité de l'Etat pour délits commis par des individus (*supra*, p. 485 et s.), nous avons eu l'occasion de noter que Grotius la présente comme une conséquence logique de l'idée qu'il n'y a pas de responsabilité sans faute. Mais en réalité cette doctrine peut également s'entendre simplement en ce sens que la responsabilité internationale ne naît pas d'un fait de l'individu, mais d'un fait de l'Etat; pour mieux dire, que le fait illicite,

au regard du droit international, n'existe pas pour la simple raison qu'un délit a été commis, mais pour la raison que les organes ont tenu, à tel égard, une certaine conduite.

Le cas se présente en effet assez souvent où un devoir international de l'Etat consiste non pas à empêcher qu'arrivent certains faits, prétention qui serait impossible et absurde, mais à exercer une certaine surveillance, à prendre certaines mesures destinées à empêcher qu'ils arrivent. Le devoir est violé et la responsabilité naît non parce que le fait est survenu, mais parce qu'on a omis d'exercer la surveillance ou de prendre les mesures appropriées à ce cas.

Un exemple typique nous en est fourni par la première de ce que l'on appelle les trois « *règles de Washington* », établies dans le Traité conclu à Washington, le 9 mai 1871, pour déférer à un arbitrage les différends entre les Etats-Unis d'Amérique et la Grande-Bretagne résultant des violations prétendues de
(448) neutralité que la Grande-Bretagne aurait commises durant la guerre de Sécession (arbitrage connu sous le nom d' « Affaire de l'Alabama »). La première de ces règles, auxquelles les arbitres devaient se conformer dans leur jugement, porte que « un « Gouvernement neutre est tenu d'user de la due diligence « (*due diligence*) pour empêcher, dans sa juridiction, la mise « en état de prendre la mer, l'équipement ou l'armement de « tout navire qu'il a des motifs raisonnables de croire destiné à « croiser ou à faire la guerre à une Puissance avec laquelle il « est en paix, etc. ». Il n'y a donc pas obligation d'empêcher à tout prix que des navires soient armés et équipés et il n'y a pas responsabilité s'il en est ainsi; mais il y a obligation d'user de la due diligence pour que des navires ne soient pas armés et équipés, et il y a responsabilité seulement si cette due diligence a été omise. C'est certainement la même conception

qu'exprime avec une précision plus grande l'article 8 de la Convention XIII de la Haye du 18 octobre 1907 concernant les droits et les devoirs des Puissances neutres dans le cas de guerre maritime, disant que « Un Gouvernement neutre est tenu « d'user des moyens dont il dispose pour empêcher dans sa « juridiction l'équipement ou l'armement de tout navire qu'il « a des motifs raisonnables de croire destiné à croiser, etc. ».

Un autre cas de grande importance pratique concerne la protection des étrangers dans l'éventualité de mouvements populaires dirigés contre eux. Evidemment le devoir international de l'Etat n'est pas celui d'exclure la possibilité que des faits de ce genre se produisent et que tout étranger puisse être l'objet d'une lésion ou d'un dommage; ce serait une chose en dehors des possibilités humaines autant que des fonctions normales de l'Etat. Le devoir consiste plutôt à exercer la due vigilance et à prendre les mesures opportunes soit pour prévenir des mouvements de ce genre, soit, s'ils ont lieu, pour assurer aux étrangers menacés une protection efficace; c'est seulement l'inaccomplissement de ce devoir qui peut faire naître une responsabilité internationale de l'Etat.

(449) On ne peut pas nier que dans des cas de ce genre — et il serait facile d'en multiplier les exemples — l'analogie avec la notion traditionnelle de la faute saute aux yeux : l'Etat est responsable seulement dans la mesure où il a omis d'apporter dans l'accomplissement de son devoir la diligence à laquelle il était tenu. Si l'on ajoute que la due diligence peut être mesurée soit à celle que l'Etat déploie dans ses propres affaires, soit à celle que déploierait un Etat bien ordonné, il sera facile de rapprocher la première de la *diligentia quam in rebus suis*, la seconde de la *diligentia diligentis patris familias* et l'analogie apparaîtra complète.

Nous croyons toutefois précisément qu'il ne convient pas d'aller au delà d'une simple et commode analogie, ce qui revient à dire que l'on peut parler de faute de l'Etat seulement pour exprimer synthétiquement un ensemble de cas, non définissables *a priori*, d'inaccomplissement de devoirs dont le contenu spécial consiste à exercer une surveillance tendant à empêcher la survenance de certains événements. Si l'on voulait aller plus loin que la simple analogie, on verrait reparaître l'objection à raison de laquelle nous avons cru devoir exclure que la faute soit, en général, une condition de la responsabilité du droit international. En vérité, il serait difficile de s'arrêter à la faute de l'organe qui a omis de prendre certaines mesures : il peut parfaitement arriver qu'il ne les ait pas prises parce que les lois ou les règlements l'en empêchaient, et personne certainement ne voudrait soutenir que la défectuosité et l'absence de lois appropriées exonèrent l'Etat de la responsabilité naissant de l'inaccomplissement d'un devoir (*supra*, p. 55 et s.). La situation est la même : également dans ce que l'on appelle faits d'omission, la faute de l'organe qui a omis de faire quelque chose peut être absente, sans que disparaisse la responsabilité, et la faute des organes de l'Etat en général se résout en une abstraction insaisissable et, par suite, inutile.

(450) CIRCONSTANCES EXCLUANT LA RESPONSABILITÉ.

BIBLIOGRAPHIE. — Le sujet est largement traité dans K. STRUPP, *Völkerrechtliches Delikt*, cité, p. 120 et s.; le même, « *Notstand im Völkerrecht* » dans le « *Wörterbuch des Völkerrechts* », vol. II, p. 152-154. Monographies spéciales : U. BORSI, *Ragione di guerra e stato di necessità nel diritto internazionale*, dans la « *Riv. di dir. intern.* », vol. X, 1916, p. 157 et s.; Ch. DE VISSCHER, *Les lois de la guerre et la théorie de la nécessité*, dans la « *Rev. gén. de dr. intern. public* », vol. XXIV, 1917, p. 74 et s.; A. CAVAGLIERI, *Lo stato di necessità nel diritto internazionale*, dans la « *Riv. italiana per le scienze giuridiche* », vol. LX, 1917-1918, p. 89

et s., 171 et s.; A. Rapisardi Mirabelli, *In tema di stato di necessità nel diritto internazionale*, *ibid.*, vol. LXII, 1919, p. 170 et s. Très importante pour les rapports qu'elle a avec la question, bien qu'elle ne l'ait pas directement pour objet, est la monographie de L. Strisower, *Der Krieg und die Völkerrechtsordnung*, Vienne, 1919. On peut mentionner encore deux dissertations soigneuses de doctorat de l'Université de Greifswald : A. Hertel, *Notstand und Notwehr im Völkerrecht*, Greifswald, 1918: Faatz, *Notwehr und Notstand im Völkerrecht*, Greifswald, 1919.

Il est généralement admis qu'il y a des cas dans lesquels un acte, illicite par lui-même, ou bien ne produit pas les conséquences propres des faits illicites, ou bien perd complètement le caractère illicite, ou même représente l'exercice d'un droit qui l'emporte sur celui que ce même acte viole ou méconnaît. En ce qui concerne le droit international trois cas méritent d'être examinés brièvement : *a*) actes exécutés en légitime défense; *b*) actes déterminés par la nécessité; *c*) actes qui représentent l'exercice d'une auto-protection licite.

(451) *a*) Légitime défense. — La notion de légitime défense — fait objectivement illicite commis pour repousser une violence effective et injuste — a de l'importance dans les communautés juridiques où la protection du droit est une fonction exclusive d'organes appropriés et où il est, par suite, interdit aux membres de ces communautés de se faire justice par eux-mêmes : la légitime défense représente alors une exception à cette interdiction. Là, au contraire, où l'ordre juridique reconnaît et règle l'auto-protection des sujets, la légitime défense perd le caractère d'une institution autonome et rentre dans les diverses formes et catégories d'auto-protection. C'est, d'une façon générale, le cas dans les rapports du droit international : c'est seulement exceptionnellement, là où il exclut ou limite l'auto-protection, que la notion de légitime défense peut trouver son application. Ainsi, si l'on admet que les actes coercitifs en

général ou certains de ces actes sont inadmissibles entre membres de la Société des Nations avant d'avoir fait l'essai de la procédure de solution pacifique du différend, il faut reconnaître que le caractère illicite disparaîtrait, si le fait avait été accompli par un membre de la Société pour repousser une violence effective et injuste d'un autre membre.

La condition de la légitime défense est donc l'existence d'une attaque illicite aux termes du droit international; il n'est toutefois pas nécessaire que l'attaque soit dirigée contre l'existence même de l'Etat. Ensuite, il est de la conception de la légitime défense que celle-ci tende simplement à faire cesser l'attaque injuste et qu'elle doive se contenir dans les limites imposées par ce but : au delà il y aurait ou bien excès de défense et par suite acte illicite (si l'auto-protection est interdite) ou éventuellement auto-protection (licite).

b) Etat de nécessité. — L'hypothèse à laquelle nous nous référons est la suivante : un Etat, contraint par la nécessité à se protéger contre un péril grave et imminent, qu'il n'a pas
(452) provoqué volontairement et qu'il ne peut pas éviter autrement, accomplit un acte contraire au droit d'un autre Etat : par exemple, ayant connaissance que, au voisinage de ses frontières, mais en territoire étranger, il s'organise et se prépare à se réaliser une invasion d'émigrés tendant à provoquer un mouvement révolutionnaire ou séparatiste, dans l'impossibilité d'en avertir utilement les autorités étrangères, il envoie des forces armées pour s'assurer des conjurés. La question qui naît concerne l'appréciation juridique de l'acte accompli dans ces circonstances.

La manière même de poser le problème démontre qu'en demeurent exclus non seulement les cas dans lesquels l'inac-

complissement d'une obligation dérive d'une impossibilité véritable, mais également ceux dans lesquels la norme, expressément ou tacitement, soumet l'obligation à la condition que des circonstances déterminées n'en rendent pas l'observation trop lourde ou trop dangereuse : des normes de ce genre sont fréquentes surtout dans le droit de la guerre (V. par exemple le règlement annexe à la IVe Convention de la Haye du 18 octobre 1907, art. 23 *g*, 27, 43, 48, 51, 52, etc.) : on ne peut pas parler d'actes objectivement contraires à la norme, si elle-même les admet.

La doctrine traditionnelle a résolu assez aisément le problème en s'appuyant sur le *droit de conservation* de l'Etat; droit primordial et fondamental, qui justifie la lésion du droit d'autrui dans les cas exceptionnels où une lésion de ce genre est inévitable pour le salut de l'Etat qui y recourt. C'est de cette même façon que le problème est résolu par la partie de la doctrine moderne ou tout à fait moderne qui maintient ou reprend la théorie des droits fondamentaux; d'autant plus facilement si elle réduit, comme il arrive quelquefois, les droits fondamentaux à un seul, le droit de conservation, qui, par sa nature, l'emporte sur tout autre : on élimine ainsi les difficultés qui pouvaient surgir dans l'hypothèse d'un conflit entre le droit de conservation et un autre droit qualifié aussi de fondamental (par exemple le droit d'indépendance).

(453) La notion des droits fondamentaux ayant été repoussée par les auteurs les plus récents, il devenait nécessaire de trouver une nouvelle base à l'état de nécessité ou sinon de l'éliminer du système du droit international. L'une et l'autre solution ont trouvé en effet des défenseurs. Suivant certains l'ordre juridique international n'envisage pas l'état de nécessité; en conséquence l'acte accompli dans ces conditions demeure un acte

illicite, s'il en a les caractéristiques essentielles, quelle que puisse être l'appréciation de cet acte par rapport à la morale ou à la politique (DE VISSCHER, STRISOWER, BORSI, CAVAGLIERI). Suivant les plus nombreux, au contraire, l'ordre juridique international tient compte de l'état de nécessité, soit qu'il se borne à établir que l'acte fait sous l'empire de la nécessité ne produit pas les conséquences de l'acte illicite, soit que, comme il a été soutenu récemment (STRUPP), il accorde à l'Etat menacé un véritable droit subjectif d'agir de la manière requise par la nécessité de se sauver, même au prix du sacrifice du droit d'autrui.

S'il est vrai qu'il n'y a pas de branches du droit où, sous une forme ou sous une autre, n'ait été reconnue l'idée qu'il y a des cas exceptionnels où la nécessité oblige à ne pas observer les normes juridiques et légitime cette inobservation, il est vrai, par ailleurs, qu'on ne pourrait pour cela seul prétendre qu'il doive en être ainsi également dans l'ordre international et qu'on pourrait encore moins en déduire de quelle manière est reconnue la fonction de la nécessité au regard du droit établi. La recherche doit être faite d'une façon autonome et l'élément essentiel réside, comme toujours, dans la constatation de ce qu'est à cet égard la conviction juridique des Etats.

La recherche n'est pas facile; avant tout parce que les cas pratiques de véritable état de nécessité sont assez rares. On ne saurait s'en étonner, si l'on pense que l'existence de l'Etat est un phénomène trop complexe pour qu'il puisse être mis en péril par un fait déterminé et spécifique, comme ceux dont il s'agit ici. Les cas sont fréquents cependant où les Etats
(454) ont invoqué la nécessité pour justifier le recours à des actes d'auto-protection et, des discussions qui en sont résultées,

on peut déduire avec une sûreté suffisante quelle est leur manière de voir touchant le problème qui nous occupe. Il convient cependant d'observer que, ce faisant, on ne doit pas s'arrêter à une considération extérieure du cas dans son ensemble et de la solution qui lui a été donnée : cette considération ne peut pas nous donner ce qui nous intéresse le plus, les points de convergence et d'accord résultant des thèses en conflit; quant à la solution, elle est souvent déterminée par des circonstances politiques, bien plutôt que par des raisons juridiques. Il faut de préférence rechercher les points de vue adoptés et les arguments exposés dans les notes diplomatiques et dans les déclarations officielles et déduire de ceux-ci si l'on s'accorde à reconnaître une valeur et quelle valeur on est d'accord pour reconnaître à l'excuse de la nécessité.

Des recherches soigneuses et poursuivies par examen direct des documents (Cf. Strupp, p. 138 et s., 152 et s.) permettent, semble-t-il, d'affirmer que les Etats sont bien loin de nier que la nécessité puisse légitimer des actes contraires par eux-mêmes au droit international. Si les Etats intéressés ont contesté, et bien souvent avec raison, l'existence dans le cas dont il s'agissait de la nécessité prétendue d'agir de telle ou telle façon, ils ont également ou bien déclaré expressément, ou bien sous-entendu clairement que, dans d'autres circonstances, l'excuse invoquée aurait eu toute sa valeur : celle-ci est donc admise d'une manière abstraite, encore qu'elle soit niée dans l'espèce concrète. A l'inverse, c'est en vain que l'on chercherait une seule déclaration contestant, en règle, le principe même de la nécessité.

Il reste à faire la coordination de cette conclusion avec les normes de l'ordre international et à déterminer ainsi la nature de l'acte accompli en état de nécessité.

Il existe indubitablement des déclarations officielles de gouvernements dans lesquelles on parle d'un droit de l'Etat de pourvoir à sa propre conservation, même en sacrifiant, s'il est nécessaire, le droit d'autrui; mais il ne semble pas justifié de leur attribuer une importance suffisante pour en déduire,
(455) comme quelqu'un l'a fait, que, suivant le droit international, l'Etat qui agit dans la situation de nécessité exerce un droit subjectif véritable, auquel correspond le devoir de l'Etat lésé d'en supporter les conséquences. Il est évident que ces déclarations n'ont pas du tout pour but de définir la nature juridique de l'acte de nécessité, mais seulement d'affirmer que la nécessité peut rendre légitimes des violations du droit. La doctrine doit tenir le plus grand compte des opinions exprimées par les organes officiels des Etats, quand il s'agit d'établir si un principe donné fait ou non partie du droit international; elle a au contraire les mains beaucoup plus libres quand il s'agit d'expliquer le principe dont l'existence est certaine, en l'insérant dans le système logique que la doctrine construit.

On a affirmé, et particulièrement à propos de notre question, que l'intérêt des Etats à leur conservation ne trouve dans le droit international aucune reconnaissance. En ces termes la thèse ne semble pas acceptable, même pour quiconque se place dans l'ordre d'idées où elle a été proposée : le droit international, lui aussi, comme tout ordre juridique, tient compte de l'exigence de la conservation des sujets, mais il en tient compte de la manière qui correspond à sa structure spéciale. Etant donné que l'ordre juridique international n'est pas en mesure de garantir efficacement l'existence des sujets ou qu'il n'est à même de le faire que dans des limites assez restreintes, il laisse à ceux-ci le soin de le faire et il affirme leur liberté à cet effet : liberté, donc, qui, si elle n'est pas

accordée, est certainement au moins voulue par le droit. Ainsi que d'autres l'ont justement observé, du moment qu'il existe un ordre juridique, quel qu'en soit le degré de développement, cet ordre juridique considère toute l'activité des sujets, en ce sens que toute leur activité devient juridiquement appréciable, au moins par le moyen d'un jugement négatif, c'est-à-dire excluant toute limitation. La liberté que possèdent les Etats de pourvoir par eux-mêmes à leur conservation, même entendue comme la négation de limitations juridiques, est donc une liberté juridique, reflet du droit.

(456) Cette liberté se déploie d'habitude par le recours aux formes de l'autoprotection qui répondent mieux aux exigences complexes et multiformes de la conservation de l'Etat et qui souvent absorbent, comme un *minus quod in majori inest*, le véritable état de nécessité. Mais c'est de même une conséquence logique de l'attitude que le droit international prend au regard de la conservation des sujets que ceux-ci, indépendamment de tout recours aux formes plus larges et plus graves de l'autoprotection, ne soient pas tenus à l'observation des normes, quand ceci serait incompatible avec leur conservation. On pourrait peut-être comprendre l'exclusion de l'état de nécessité dans un ordre juridique qui pourrait et voudrait interdire toute forme d'autoprotection, jusqu'à imposer aux membres de la communauté le sacrifice de soi-même : cette exclusion ne se comprendrait pas dans un ordre dont l'autoprotection est une partie essentielle. Dans l'hypothèse que nous avons envisagée au début comme un des rares cas de l'état de nécessité (*supra*, p. 507), le droit international devrait-il donc considérer comme licite (non interdite) la déclaration de guerre et comme illicite la simple violation temporaire du territoire?

Il est vrai que l'Etat peut renoncer à sa propre existence et

qu'il peut par suite également contracter des obligations qui valent aussi dans le cas où leur observation mettrait en péril sa conservation. Mais la question n'est pas de savoir ce que les Etats peuvent vouloir d'une façon abstraite ou ce qu'ils ont voulu dans un cas particulier; la question est de savoir ce que l'ordre juridique veut d'une façon concrète; et s'il veut que les Etats puissent, pour se conserver, recourir à des formes d'autoprotection aussi graves que la guerre, il est naturel qu'il ne veuille pas ensuite exiger l'observation des normes, quand l'existence de l'Etat serait mise en jeu. Le caractère obligatoire des normes s'arrête à ce point, non pas en vertu d'un caractère supposé de sagesse et de prudence dans la volonté des Etats, mais en vertu de la volonté de l'ordre juridique : c'est en ce sens seulement qu'il faut entendre ce que nous
(457) avons désigné une autre fois d'une façon moins exacte comme une limite logique de la valeur obligatoire du droit international.

Si maintenant nous voulons donner une expression juridique à la conviction manifestée par les Etats au moyen de leur reconnaissance de l'excuse de la nécessité, nous pouvons dire que dans le droit international l'acte accompli sous l'empire de la nécessité est un acte licite (non interdit) parce qu'il est accompli dans la sphère de la liberté que le droit laisse aux sujets pour pourvoir à leur propre conservation.

Les éléments de l'état de nécessité sont dans le droit international moins faciles à définir que dans le droit interne : peut-être n'est-il pas inexact de dire que toute question est en substance une question d'espèce. Les éléments indiqués dans notre définition, à savoir : *a*) un danger pour l'existence même de l'Etat (et non pas pour ses intérêts particuliers, quelle que soit leur importance); *b*) un danger que l'auteur de l'acte

n'a pas provoqué; et *c*) un danger assez grave et imminent pour qu'on ne puisse pas autrement l'éviter, tendent à exprimer le *minimum* sur lequel les discussions entre Etats, précédemment indiquées, semblent démontrer d'une façon sûre leur accord. Il est en outre de la conception même de l'état de nécessité que l'action doit se limiter à ce qui est nécessaire pour éliminer le danger (cas du *Virginius*, 1873); au-delà de ces limites l'acte est illicite et il produit les conséquences de l'acte illicite ou, éventuellement, c'est un acte d'auto-protection. Une obligation de réparer le dommage matériel causé (responsabilité d'un acte licite) ne ressort par de la pratique internationale.

On a déjà dit que le recours à l'état de nécessité dans les relations internationales est, par la nature même des choses, un fait exceptionnel. Mais à l'inverse on a usé et abusé de la nécessité pour trouver un prétexte à des actes politiques parmi les moins justifiables (par exemple l'incorporation de Cracovie en 1846). C'est en cela que réside certainement une raison, peut-être la principale, de l'opposition manifestée par une partie de la doctrine à la notion de l'état de nécessité : il n'y a pas lieu de répéter que cette opposition dépasse de beaucoup
(458) la juste limite. Une autre raison a été indiquée, tirée des inconvénients et des dangers auxquels peut donner lieu l'absence d'un organe juridictionnel qui fixerait obligatoirement les limites de l'état de nécessité et en établirait l'existence dans des cas concrets : ces inconvénients et ces dangers ne sont pas niables, mais nous ne voyons pas comment on peut en tirer un argument contre l'admissibilité de l'état de nécessité, tandis qu'on ne dirigerait pas ce même argument contre une infinité d'autres institutions du droit international. Il convient plutôt, pour éviter des équivoques, de rappeler que

l'existence de l'état de nécessité ne peut pas être établie unilatéralement par l'Etat qui l'invoque : si les intéressés ne sont pas d'accord, l'opinion et la volonté de l'un valent autant que l'opinion et la volonté de l'autre; nous sommes en présence d'un différend semblable à n'importe quel autre et qui, comme tout autre, pourra, ou éventuellement devra, trouver une solution juridique. Le progrès du droit international consiste à assurer cette solution et non pas à exclure l'état de nécessité.

c) AUTOPROTECTION. — Il résulte de ce qui vient d'être dit que l'autoprotection, dans la mesure où elle n'est pas interdite par le droit international, constitue une activité licite dans le sens déjà expliqué. Ceci revient à dire que les actes accomplis dans l'exercice des différentes formes d'autoprotection que connaît le droit international, ne sont pas des actes illicites, encore qu'ils soient contraires en eux-mêmes aux normes en vigueur. Naturellement le caractère licite est exclu, pour un autre motif, si l'acte contrevient aux normes qui règlent l'exercice de l'autoprotection (Comp. art. 3 de la Convention IV de la Haye du 18 oct. 1907).

Les auteurs qui se sont occupés de ce point par rapport au thème de la responsabilité, s'en sont tenus en général aux représailles : actes objectivement illicites par lesquels un Etat réagit contre le tort à lui fait par un autre Etat. Mais il n'y a pas de raison de ne pas formuler le principe en termes
(459) généraux, en y comprenant tous les cas d'autoprotection admis par le droit international, et par suite également les actes de guerre.

L'article 231 du Traité de Versailles (et les dispositions correspondantes des autres traités de paix) semble être en contradiction avec cette thèse. L'article 231 est ainsi conçu : « Les

« Gouvernements alliés et associés déclarent et l'Allemagne re-
« connaît que l'Allemagne et ses alliés sont responsables, pour
« les avoir causés, de toutes les pertes et de tous les dommages
« subis par les Gouvernements alliés et associés et leurs natio-
« naux en conséquence de la guerre, qui leur a été imposée par
« l'agression de l'Allemagne et de ses alliés. » C'est sur cette énonciation que se fonde l'obligation des réparations imposées à l'Allemagne par les articles suivants. Il est certain que la disposition va bien au delà de la règle exposée plus haut et consacrée par l'article 3 de la Convention IV de la Haye, suivant lequel les actes de guerre sont illicites seulement dans la mesure où ils sont contraires aux normes du droit de la guerre. Toutefois il convient de noter que l'obligation de la réparation est fondée sur la conception, clairement exprimée dans ce même article, que la guerre en soi a été un acte illicite dont la responsabilité retombe sur l'Allemagne et sur ses alliés. Etant donnée cette prémisse, on ne peut pas dire que la conséquence heurte les principes ici exposés qui se rapportent à l'autoprotection licite.

Cependant la consistance juridique de la prémisse semble assez discutable. Suivant les principes généralement admis, au moins au moment auquel se rapporte l'article 231, le droit international ne fait pas de distinction entre les guerres licites et les guerres illicites quant à leur cause : à moins qu'un Etat se soit obligé à ne pas faire la guerre à un autre Etat, la guerre par lui déclarée est, au regard du droit international, un fait licite d'autoprotection, bien que moralement on puisse le considérer comme digne de réprobation. De ce point de vue strictement juridique et en faisant abstraction de tout ce qui concerne la responsabilité morale, on ne devrait parler d'une guerre illicite de l'Allemagne que seulement par rapport à la

(460) Belgique. En partant de ces principes, on pourrait être amené à donner à l'article 231 la valeur d'une pure affirmation morale : dans ce cas l'obligation de réparation imposée à l'Allemagne, dans la mesure où elle dépasse les limites des dommages causés par des faits contraires au droit de la guerre, peut être considérée comme une forme d'indemnité de guerre exigée par le vainqueur sur le vaincu.

Les conséquences juridiques de l'acte illicite.

On a déjà indiqué (*supra*, p. 467) que du fait illicite naît un rapport juridique qui se concrétise, en termes généraux, dans le devoir de réparer le tort commis et dans le droit correspondant d'exiger la réparation : le devoir incombe à l'Etat ou aux Etats auxquels le fait illicite est imputable; le droit appartient à l'Etat ou aux Etats qui pouvaient réclamer l'accomplissement du devoir dont l'inobservation constitue le fait illicite. Les autres Etats peuvent avoir un intérêt à ce que soit réparée l'injustice et rétabli l'ordre juridique lésé, mais ils n'y ont pas un droit : c'est exclusivement l'Etat auquel une promesse a été faite qui a un droit juridique contre l'Etat qui n'a pas exécuté cette promesse (*supra*, p. 43 et s.). Il est à peine besoin d'ajouter que l'Etat lésé peut, comme toujours, renoncer à son droit.

D'après le droit international général, il ne semble pas possible d'aller au delà de cette conception que l'on peut dire être un postulat de l'existence même d'un ordre juridique. Mais il peut bien arriver qu'entre les Etats se constituent des rapports spéciaux en vertu desquels les membres de la communauté eux aussi qui ne sont pas directement atteints par le fait illicite, sont autorisés ou même obligés à réagir contre l'auteur du

tort et à soutenir l'Etat lésé. C'est une forme de responsabilité solidaire (tous pour chacun et chacun pour tous), qui, étant donné la structure de la communauté internationale, se présente naturellement comme la plus adaptée pour garantir l'ob-
(461) servation du droit : l'article 16 du Pacte de la Société des Nations — dans lequel certains, d'une manière assez peu exacte, voient une véritable procédure d'exécution internationale — en est jusqu'ici l'exemple le plus notable.

Les obligations naissant d'un acte illicite international sont toujours et seulement des obligations de sujets de l'ordre juridique international à l'égard d'autres sujets de cet ordre. Il n'y a pas de responsabilité internationale de l'Etat envers les particuliers, même si ceux-ci sont des étrangers ressortissants d'un autre Etat. Mais les normes internationales imposent à l'Etat un traitement déterminé des étrangers, de sorte qu'un fait qui lèse l'étranger peut concrétiser un fait illicite international, consistant dans l'inexécution du devoir de traiter les étrangers d'une manière déterminée. Dans ce cas il n'y a pas violation d'un droit de l'individu, mais bien violation du droit de l'Etat à ce que l'individu soit traité conformément au droit international; la plupart du temps, mais pas nécessairement, le droit violé est celui de l'Etat dont l'individu est ressortissant, parce que, en règle, les normes internationales relatives au traitement des étrangers prennent comme point de rattachement la qualité de ressortissant.

La *responsabilité internationale de l'Etat pour dommages subis par des étrangers* (1) consiste donc en ceci : un traitement

(1) D. Anzilotti, *La responsabilité internationale des Etats à raison des dommages soufferts par des étrangers*, dans la « *Revue générale de droit international public* », vol. XIII, 1906, p. 5 et s, 285 et s.; A. Arias, *The non-liability of States for damages suffered by foreigners*, dans

(462) des étrangers non conforme aux obligations internationales de l'Etat et, par suite, une violation du droit de l'Etat auquel appartiennent les étrangers. La responsabilité internationale ne naît donc pas du fait qu'un étranger a souffert un dommage, et ne se concrétise pas dans un rapport entre l'Etat et l'étranger lésé : cette responsabilité internationale naît du fait que l'Etat n'a pas traité les étrangers comme il était internationalement tenu de les traiter — par exemple il ne leur a pas accordé les droits qu'il s'était obligé à accorder ou il leur a imposé des charges qu'il ne pouvait pas leur imposer — et cette responsabilité se concrétise dans un rapport entre cet Etat et celui qui pouvait réclamer un traitement différent des étrangers en question. L'étranger, comme tel, n'a pas de droits envers l'Etat sinon dans la mesure où la loi les lui attribue; c'est pourquoi un droit de réparation ne peut exister à son profit que sur la base des normes en vigueur dans l'Etat, et ce droit est indépendant de celui que peut avoir l'Etat

l' « *American Journal of international Law* », vol. VII, 1913, p. 724 et s.; A. DECENCIÈRE-FERRANDIÈRE, *La responsabilité internationale des Etats à raison des dommages subis par des étrangers*, Paris, 1925. — En ce qui concerne particulièrement les dommages causés par des émeutes et des guerres civiles : E. BRUSA, *Responsabilité des Etats à raison des dommages soufferts par des étrangers en cas d'émeute ou de guerre civile*, dans l' « *Annuaire de l'Institut de droit international* », vol. XVII, 1898, p. 96 et s.; L. VON BAR, *De la responsabilité des Etats à raison des dommages soufferts par des étrangers en cas de troubles, d'émeute ou de guerre civile*, dans la « *Revue de droit international et de législation comparée* », 2e série, vol. I, 1899, p. 464 et s.; L. A. PODESTA COSTA, *La responsabilidad del Estado por daños irrogados a la persona o a los bienes de extranjeros en luchas civiles*, Buenos-Ayres, 1922. — Voir également les discussions et les résolutions de l'Institut de droit international dans l' « *Annuaire* » précité, vol. XVIII, 1900, p. 233 et s.. — De première importance pour cette matière, bien que de contenu plus large, est l'ouvrage de E. BORCHARD, *The diplomatic protection of citizens abroad*, 2e éd., New-York, 1922.

auquel il appartient d'exiger une réparation du tort subi à raison du traitement contraire au droit international. La responsabilité internationale et la responsabilité interne suivent des lignes distinctes : il peut arriver que l'Etat soit responsable envers l'autre Etat pour violation de ses devoirs internationaux, tandis que l'individu qui a matériellement subi un dommage n'a aucun droit à faire valoir en vertu des lois internes; et il peut arriver à l'inverse que ces lois accordent à l'individu lésé un droit à faire valoir par les voies judiciaires et que toute responsabilité internationale de l'Etat se trouve ainsi être exclue. En règle générale, en effet, une responsabilité
(463) internationale naît seulement quand l'étranger n'a pas ou ne peut pas faire valoir le droit à réparation dans l'Etat où il a subi un dommage (cas dit *déni de justice*) : le devoir international de l'Etat est moins d'empêcher que les étrangers souffrent des dommages injustes que de les mettre à même de pouvoir obtenir, par les voies légales, la réparation du dommage injustement souffert (*supra*, p. 504).

La réparation demandée par l'Etat dans des cas de ce genre n'est donc pas la réparation du tort souffert par les individus, mais la réparation du tort souffert par l'Etat lui-même.

Il est vrai que, d'après un principe bien établi de droit international, la réparation du tort consiste alors généralement dans une indemnité pécuniaire correspondant au dommage que les ressortissants de l'Etat lésé ont subi par suite de l'acte contraire au droit international. Mais, ainsi que la Cour permanente de justice internationale l'a constaté dans un récent arrêt, la réparation due à un Etat par un autre Etat ne change pas de nature par le fait qu'elle prend la forme d'une indemnité pour le montant de laquelle le dommage subi par un particulier fournira la mesure. Les règles de droit qui

déterminent la réparation sont les règles de droit international en vigueur entre les deux Etats en question, et non pas le droit qui régit les rapports entre l'Etat qui aurait commis un tort et le particulier qui aurait subi le dommage. Les droits ou intérêts dont la violation cause un dommage à un particulier se trouvent toujours sur un autre plan que les droits de l'Etat auxquels le même acte peut également porter atteinte. Le dommage subi par le particulier n'est donc jamais identique en substance avec celui que l'Etat a subi, il ne peut que fournir une mesure convenable de la réparation due à l'Etat. (*Cour permanente de justice internationale*, arrêt n° 13, *Publications*, série A, n° 17, p. 28.)

Si nous venons maintenant à considérer de plus près le contenu du rapport naissant du fait illicite, il importe de dire avant tout qu'il n'y a pas de règles précises qui déterminent d'une façon obligatoire à quelle chose peut prétendre l'Etat lésé. Sauf le cas de dispositions spéciales, comme un exemple en est offert par l'article 3 déjà cité de la Convention IV de la Haye du 18 octobre 1907, tout est laissé à la volonté des parties qui, une fois reconnus le droit et le devoir à réparation, en déterminent de la manière qu'elles jugent à propos les modes et les formes. Il va de soi cependant que les réparations réclamées doivent avoir véritablement ce caractère : il ne serait pas permis de saisir l'occasion d'un fait illicite pour, sous le prétexte de réparation du dommage, extorquer des concessions ou des avantages d'une autre sorte; par exemple un certain règlement de matières réservées à des négociations entre les deux Etats.

En l'absence d'accord, nous sommes en face d'un différend qui devra être résolu comme tout autre différend internatio-

nal : l'article 13, alinéa 2, du Pacte de la Société des Nations, mentionne expressément ces différends parmi ceux considérés comme susceptibles d'être résolus au moyen de l'arbitrage, et l'article 36, alinéa 2, lettre *d*, du Statut de la Cour permanente de justice internationale les fait figurer parmi ceux pour lesquels il a été prévu que les membres de la Société et les Etats mentionnés dans l'annexe au Pacte peuvent accepter la juridiction obligatoire de la Cour, en signant ce que l'on appelle la « clause facultative ».

(464) On peut néanmoins indiquer certaines tendances et même certaines règles qui, sans avoir encore pris un caractère obligatoire, sont généralement observées et valent également pour démontrer que, au moins dans certains cas, étant donné un certain fait illicite, on considère comme justifiées certaines revendications.

On a déjà observé (*supra*, p. 467 et s.) que le droit international ne connaît pas l'opposition entre la responsabilité pénale et la responsabilité civile, entre la peine et la réparation, reproduisant plutôt, sur ce point aussi, les caractères d'une phase historique que dans le droit interne on considère généralement comme ayant été dépassée. La conception qui est à la base des rapports internationaux en cette matière est simplement celle de la réaction contre l'acte illicite. La réaction peut prendre et prend en fait des formes diverses, suivant surtout la nature de la norme violée et la gravité de la lésion; mais ces formes ne sont pas en opposition entre elles comme, dans le droit interne, sont en opposition aujourd'hui la peine et les dommages-intérêts : dans toutes se retrouve un élément satisfactoire et un élément réparatoire, l'idée de la punition de l'acte illicite et celle de la réparation du mal souffert : ce qui varie c'est plutôt la proportion entre ces deux éléments. Ces consi-

dérations expliquent pourquoi, parmi les conséquences de l'acte illicite international, on en trouve certaines auxquelles, avec les critères du droit interne, on peut attribuer le caractère pénal et d'autres qui demeurent plutôt sur le terrain de la responsabilité civile; ces considérations, en même temps, mettent en garde contre toute importance injustifiée que l'on pourrait être tenté d'attribuer aux distinctions que nous voudrions tracer.

Il y a aussi une autre observation générale assez importante à faire. L'élément économique est bien loin d'avoir dans les rapports entre Etats un poids semblable à celui qu'il a entre particuliers : l'honneur et la dignité de l'Etat l'emportent de beaucoup sur les intérêts matériels; il est bien connu d'autre part que beaucoup de droits internationaux n'ont pas de contenu économique. Cette circonstance n'a pas seulement pour
(465) effet que le dommage moral prend une importance de très loin supérieure à celle qu'il a dans le droit interne, mais elle a pour effet également que, dans des cas assez nombreux, le dommage se confond avec la violation même du droit : un Etat, en réalité, ne peut pas supporter que son droit soit méconnu sans se trouver diminué dans sa dignité et dans la considération dont il jouit, c'est-à-dire dans ses biens les plus précieux; le dommage moral qui est inclus dans le fait de tolérer, sans réagir, une violation de son droit, encore qu'aucun préjudice matériel n'en soit résulté, fait que l'action de l'Etat lésé, tendant à une réparation, se concrétise parfois, en tout ou en partie, dans le rétablissement de l'ordre juridique comme tel et parce que tel.

Ces points étant précisés, la pratique internationale permet de distinguer jusqu'ici deux conséquences différentes possibles du fait illicite, la *satisfaction* et la *réparation* (au sens strict);

cette dernière peut prendre la forme d'une *restitutio in integrum* ou, autrement, celle de *dommages et intérêts*.

1) Satisfaction. — A la base de l'idée de satisfaction est celle du dommage immatériel ou, comme disent les Anglais, d'un « moral wrong », qui, comme on l'a dit, peut même consister seulement dans la méconnaissance du droit d'un Etat. La satisfaction tend par dessus tout à porter remède à l'atteinte infligée à la dignité et à l'honneur : on pense immédiatement à la *Busse* germanique, aux dispositions du genre de celles de l'art. 38 et 389, alinéa 2, du Code pénal italien, aux « exemplary » ou « vindictive damages » du droit anglais.

Les formes dans lesquelles la satisfaction se concrétise doivent répondre à ce but : d'où leur caractère strictement personnel et leur publicité; éléments qui peuvent parfaitement faire défaut dans les réparations véritables. Constituent des exemples de satisfaction : la présentation solennelle d'excuses; les honneurs au drapeau de l'Etat offensé; l'expression
(466) formelle de regret pour les faits survenus; l'envoi d'une mission spéciale *ad hoc;* l'assistance officielle du Gouvernement à des cérémonies religieuses ou civiles d'expiation, etc... Mais rien n'empêche, et il y a de cela des exemples très variés, que la satisfaction consiste dans le paiement d'une somme d'argent qui ne tend pas à réparer un dommage matériel effectivement souffert, mais qui représente un sacrifice symbolisant l'expiation de l'acte illicite commis.

Le choix d'une ou de plusieurs formes de satisfaction dépend de la volonté des parties qui, naturellement, tiendront compte de la nature et de la gravité du fait : il n'y a pas de règles fixes à ce propos. Il suffit seulement de noter que, dans la détermination de la modalité de la satisfaction, les parties ne peuvent

pas ne pas tenir compte d'éléments moraux tels que, par exemple, la sympathie ou l'antipathie témoignée par la population aux auteurs du délit, l'attitude de la presse, les précédents, la propagande faite dans le pays, etc. Il n'est pas question de dol ou de faute comme éléments de l'acte illicite; il s'agit de circonstances extrinsèques déterminant la gravité politique du cas, qui ne peuvent pas ne pas être prises en considération, si la satisfaction doit être adéquate au but qu'elle veut atteindre. S'il n'existe pas de responsabilité internationale de l'Etat et si celui-ci exprime, comme c'est en règle l'usage, le regret du fait survenu (par exemple pour un attentat commis par un fou contre le représentant d'un Etat étranger), nous sommes en présence d'un simple acte de courtoisie, qui n'a rien à faire avec la satisfaction.

2) Réparation. — Le mot est pris ici dans un sens strict pour indiquer le rétablissement dans la mesure du possible de l'état de fait troublé par l'acte illicite. On a déjà dit que la réparation peut avoir en même temps un caractère satisfactoire, mais ce n'est pas de ce caractère que nous nous occupons en ce moment.

De même que c'est le dommage moral qui est à la base de la satisfaction, de même c'est le dommage matériel (*material*
(467) *wrong*) qui est à la base de la réparation. Nous disons *matériel* plutôt que *économique*, parce que les biens de l'Etat sujet de droit international — même en faisant abstraction des biens d'ordre purement idéal, comme la dignité et l'honneur — n'ont pas toujours, et n'ont pas non plus généralement, une valeur économique proprement dite, tout en étant dans un certain sens des biens matériels. C'est une raison pour laquelle, des deux formes que la réparation peut prendre, à savoir la resti-

tution en nature et les dommages-intérêts, la première a, dans le droit international, un champ d'application et une importance plus grands que dans le droit interne.

a) Restitution. — Elle consiste dans le rétablissement de l'état de fait qui existerait si l'acte illicite n'avait pas été commis : par exemple dans l'évacuation d'un territoire injustement occupé, dans la remise en liberté de personnes indûment arrêtées, dans la restitution de biens ayant fait l'objet de confiscation ou d'expropriation ou de réquisition illicites, et ainsi de suite.

On enseigne communément que l'on doit procéder à la restitution en nature toutes les fois qu'elle est possible (Comp. *Cour permanente de justice internationale*, arrêt n° 13, 13 sept. 1928; *Publications*, série A, n° 17, p. 47). En effet, il n'y a aucune raison pour que l'Etat lésé doive se contenter d'une compensation d'un autre genre, par exemple d'une somme d'argent. L'impossibilité de la restitution en nature peut être une impossibilité matérielle, de fait; l'impossibilité peut être juridique, si la restitution ne peut avoir lieu sans violer une norme de droit international opposable à l'Etat qui demande cette restitution.

Au contraire, on ne peut pas admettre une impossibilité dérivant des lois internes de l'Etat responsable (*supra*, p. 56), à moins que le contraire ne résulte d'une interprétation correcte des normes internationales. Il n'est pas exclu, en effet, qu'il y ait des obstacles d'ordre interne que les Etats sont disposés à prendre en considération pour convertir la restitution en nature en une indemnité. Quand, en 1907, a été prévue l'institution d'une Cour internationale des prises (Convention XII, annexée à l'acte final de la seconde Conférence de la paix), qui aurait pu ordonner (art. 8, al. 2) la restitution

(468) de navires et de cargaisons déclarés illégalement de bonne prise par les tribunaux internes, étant donné les difficultés constitutionnelles que certains Etats avaient à restituer des choses déjà confisquées par les tribunaux nationaux, on a admis (Protocole additionnel du 19 sept. 1910) que lesdits Etats pourraient déclarer que le recours à la Cour internationale ne pourrait être exercé contre eux que dans la forme d'une action en dommages et intérêts (art. 1er). La convention et le protocole n'ont jamais été ratifiés; mais ils n'en sont pas moins une preuve de l'importance que les Etats attribuent également à des difficultés d'ordre interne et à la nécessité de ne pas exclure d'une manière trop absolue que des difficultés de cet ordre peuvent également avoir quelque importance pour les effets dont il s'agit.

b) *Dommages et intérêts.* — Quand la restitution en nature ne peut pas avoir lieu, ou ne constitue pas une compensation suffisante, la restitution est remplacée ou complétée par des dommages-intérêts. On ne peut parler de dommages-intérêts au sens propre du mot que quand il s'agit d'un dommage évaluable en argent; dans les autres cas la somme payée a le caractère de satisfaction et non de dommages-intérêts : elle a également le caractère de satisfaction pour la part excédant la mesure du dommage économique effectif.

Le cas le plus fréquent et dans lequel on peut dire dès maintenant que s'est formée une véritable coutume autorisant l'Etat lésé à demander un dédommagement d'ordre pécuniaire, est le cas de dommages économiquement évaluables, subis par des particuliers comme conséquence de faits contraires au droit international (*supra*, p. 518 et s.). Les Etats ont coutume alors d'exiger — et la demande n'est pas contestée dès l'instant où est reconnue l'existence du fait illicite sur lequel elle

s'appuie — que la réparation de l'acte illicite consiste dans des dommages-intérêts ou comprenne également la réparation pécuniaire de ces dommages. La réparation économique du dommage individuel n'est qu'un mode de réparation du tort subi par l'Etat, qui n'agit pas comme représentant des particuliers, mais fait valoir un droit propre et pourrait pour cela se contenter d'une autre forme de réparation. Comme il a été observé ci-dessus, les dommages subis par les particuliers ne font que fournir une mesure convenable de la réparation due à l'Etat. Il en résulte que l'individu n'acquiert de droit quelcon-
(469) que sur la somme qui lui est destinée qu'en vertu de l'assignation qui en sera faite à son profit, soit que l'Etat responsable s'oblige à payer lui-même à chacune des personnes lésées l'indemnité déjà convenue ou à déterminer dans les modes établis (par exemple par jugement de commissions arbitrales établies à cet effet), soit que l'Etat responsable paie, comme cela a lieu souvent, une somme globale à l'Etat intéressé qui la distribuera entre les personnes lésées de la manière convenue, ou même à sa guise, en répondant éventuellement du paiement de cette somme envers l'Etat qui l'a déboursée et qui était fondé à en exiger un usage donné et jamais envers les particuliers ou leurs ayants cause.

Il est facile de voir que l'indemnisation du dommage dans les rapports internationaux présente beaucoup d'analogie avec l'institution correspondante du droit interne. On comprend par suite que les décisions arbitrales (très abondantes dans cette matière), aient souvent recouru aux règles du droit privé et spécialement à celles du droit romain. Comme telles, ces règles ne sont certainement pas applicables dans notre cas; mais il peut être assez fondé d'admettre, étant donné l'analogie des situations de fait et l'identité du but, que les Etats,

qui établissent que certains dommages patrimoniaux doivent faire l'objet d'indemnisation, sans fixer en même temps les règles de cette indemnisation, entendent se référer à certains principes généralement admis ou même aux règles uniformes de leurs législations. Dans ces limites et sur cette base, le recours aux principes du droit privé peut être légitime.

Il en résulte que les règles du droit interne tacitement admises par les Etats pour régler la liquidation du dommage dans leurs rapports tirent leur force de l'accord des Etats eux-mêmes et non des législations qui les ont établies; ce sont des règles différentes en la forme bien qu'étant identiques par la substance.

Il en résulte également que la possibilité est toujours ouverte d'estimer que certaines règles, bien qu'admises par tous les Etats intéressés dans leurs législations respectives, ne répon-
(470) dent pas à leur volonté en ce qui concerne la liquidation des dommages dans une procédure internationale : ce critère a permis d'exclure, par exemple, la règle qu'il n'y a pas lieu à dommages-intérêts pour le dommage moral (subi par les particuliers) et celle qu'il n'y a pas lieu à dommages-intérêts pour le dommage résultant de la mort d'une personne survenue dans des circonstances données.

De même, la présomption de volonté n'existe pas à l'égard des règles du droit interne qui, tout en étant généralement admises, se rattachent à des présuppositions particulières de fait ou de droit qui n'existent pas dans les rapports internationaux. C'est le cas de la règle relative aux intérêts moratoires (1), règle qui tire sa signification et sa valeur de l'exis-

(1) D. Anzilotti, *Sugli effetti dell' inadempienza di obbligazioni internazionali aventi per oggetto una somma di danaro*, dans la « *Riv. di dir. intern.* », vol. VII, 1913, p. 54 et s.

tence d'un intérêt légal, et qui est intimement liée aux conditions de fait inhérentes à la structure économique des rapports modernes de l'échange : étant donné l'exclusion d'un intérêt légal qui opérerait de droit entre les Etats comme il fait entre particuliers, le retard dans le paiement d'une somme d'argent peut donner droit seulement à l'indemnisation du dommage que l'on prouve en être effectivement résulté, sans aucune présomption en faveur de l'Etat créancier, même si ce dommage pourra se trouver ensuite compensé par l'assignation d'un intérêt sur la somme retardée, dans la mesure requise par les circonstances de l'espèce.

Le point le plus controversé est celui de savoir si les dommages-intérêts s'appliquent à ce que l'on appelle les *dommages indirects* (1). Il y a des auteurs qui interprètent la pratique en vigueur, telle qu'elle résulte avant tout des décisions arbitrales, comme admettant la possibilité de dommages-intérêts, tant dans le cas de dommages directs que dans le cas de dommages indirects, sans faire de véritable différence entre les uns et les autres; il y a des auteurs d'après lesquels, au
(471) contraire, toutes les fois qu'un dommage est qualifié de dommage indirect, les arbitres refusent des dommages-intérêts à ce titre. Ceci prouve qu'il n'y a pas de notion claire et uniforme de ce que l'on entend ou veut entendre par dommages indirects.

Deux critères sont spécialement indiqués dans la jurispru-

(1) A. Hauriou, *Les dommages indirects dans les arbitrages internationaux*, dans la « *Rev. gén. de dr. intern. public* », vol. XXXI, 1924, p. 203 et s.; J. Spiropoulos, *Haftung der Staaten für indirekten Schaden*, dans la « *Niemeyers Zeitschrift für internationales Recht* », vol. XXXV, 1925-26, p. 59 et s.

dence et dans la doctrine. Suivant l'un de ces critères, la distinction entre dommages directs et dommages indirects est la distinction entre le *damnum emergens* et le *lucrum cessans*. Il est facile de comprendre que, sur cette base, il ne soit pas possible d'exclure l'attribution de dommages-intérêts pour les dommages indirects; on peut bien imaginer des cas dans lesquels il serait souverainement injuste de ne pas tenir compte de la perte d'un gain. On comprend moins pourquoi le *lucrum cessans* est qualifié de dommage indirect, quand il est évident qu'il peut être la conséquence immédiate et exclusive du fait illicite. C'est ainsi que la Cour permanente de justice internationale a tout récemment statué dans son arrêt numéro 13 que la réparation devant, autant que possible, effacer toutes les conséquences de l'acte illicite et rétablir l'état qui aurait vraisemblablement existé si ledit acte n'avait pas été commis, doit également couvrir les pertes subies et qui ne seraient pas couvertes par la restitution en nature ou le paiement qui en prend la place : cela semble viser en première ligne le manque à gagner (*Publications*, série A, n° 17, p. 47 et comp. p. 53 s.).

Suivant un autre critère la distinction est cherchée dans les rapports de causalité qui relient l'événement dommageable au fait illicite. Il est évident que ce rapport peut être assez différent et on comprend comment il peut raisonnablement influer, soit sur l'admissibilité des dommages-intérêts, soit sur le quantum de ces dommages-intérêts. Mais ce qui semble, au contraire, impossible, c'est de fixer dans une formule unique les diverses manières d'être du rapport de causalité et de tracer ainsi une ligne délimitant une fois pour toutes les dommages susceptibles de faire l'objet d'indemnités d'avec les dommages ne donnant pas lieu à indemnités.

Evidemment, si un dommage, tout en étant une des consé-

quences possibles du fait illicite, est purement éventuel et indéfini, il reste par cela seul exclu de l'indemnité (*Cour permanente de justice internationale*, arrêt n° 13, *Publications*, série A, n° 17, p. 56 et s.). Il en est de même si un dommage est lié seulement en apparence au fait illicite et provient en réalité de causes d'un autre genre. Mais la difficulté ne réside pas là : elle réside dans la diversité indéfinie des rapports qui peuvent exister entre les deux faits et qui permettent de dire que l'un dérive en tout ou en partie de l'autre. A commencer par le cas dans lequel l'événement dommageable est la conséquence immédiate nécessaire et exclusive de l'acte illicite, jusqu'à celui dans lequel le rapport qui les rattache l'un à l'autre devient d'une subtilité extrême et en arrive presque à s'évaporer, il y a une échelle indéfinie et indéfinissable de degrés, dépendant du nombre, de l'intensité, de la constance des liens,
(472) du concours fortuit ou nécessaire de causes étrangères agissant différemment, de manières extrêmement variées de se comporter du sujet passif, et ainsi de suite.

On comprend, alors, aussi bien la manière de procéder des tribunaux arbitraux que les interprétations opposées qu'en ont données les auteurs. En examinant de près la jurisprudence arbitrale, on voit qu'en réalité les arbitres ont jugé presque toujours en tenant compte des circonstances spéciales de l'espèce; mais, suivant une terminologie d'usage courant, ils ont dit que le dommage était indirect quand le rapport de dépendance avec l'acte illicite ne semblait pas de nature à justifier une indemnité, et vice versa : en d'autres termes, plutôt que de qualifier un dommage comme indirect et de déduire de là l'impossibilité d'allouer des dommages-intérêts à raison de ce dommage, ils ont qualifié comme indirect un dommage alors qu'ils admettaient qu'ils ne devaient pas en donner réparation.

Il en résulte que, en s'en tenant à la surface, on peut dire, comme tant de personnes l'ont dit, que la jurisprudence arbitrale refuse la réparation des dommages indirects; en pénétrant plus profondément et en regardant la réalité des choses, on peut dire, avec plus de raison, qu'elle ne distingue pas entre les dommages directs et indirects.

Telle semble être également la solution juste du problème : le principe étant posé que le dommage, pour donner lieu à indemnité, doit être une conséquence du fait illicite, c'est ensuite une question d'espèce que de déterminer si le rapport de causalité existe et quelle en est l'importance dans la réunion d'autres causes. La question ne peut être tranchée qu'espèce par espèce, et il est par suite utile que la jurisprudence reste libre de procéder de la façon dont elle a fait jusqu'ici. La meilleure aide que la doctrine pourrait lui donner serait de mettre de côté la distinction équivoque entre dommages directs et dommages indirects, et de rechercher dans l'étude des cas pratiques les critères, assez complexes et élastiques, qui ont servi et qui peuvent servir à faire la distinction entre dommages donnant lieu à indemnités et dommages ne donnant pas lieu à indemnités.

(473) Responsabilité indirecte.

L'Etat est responsable généralement de faits qui, suivant les règles exposées, lui sont imputables. Exceptionnellement il arrive qu'un Etat doive répondre de faits imputables à un autre Etat : dans ces cas, on parle de responsabilité indirecte.

Etant exclu, pour les raisons exposées (*supra*, p. 476 et s.), le cas de l'Etat fédéral qui avait donné lieu aux plus grandes discussions, restent les cas dans lesquels un Etat, tout en étant

capable de responsabilité à raison d'actes illicites (capacité qui est donnée par la notion même de personnalité internationale), n'a pas de relations directes avec les autres membres de la communauté internationale : l'Etat qui en a assumé la représentation doit alors répondre de ces actes illicites à l'égard des Etats qui ne peuvent pas se retourner directement contre celui qui les a commis. Ainsi l'Etat protecteur répond des actes illicites de l'Etat protégé, s'il a assumé sa représentation (*supra*, p. 227) et si les Etats tiers se reconnaissent dans l'obligation de ne pas avoir de rapports directs avec l'Etat protégé; la Pologne répond des actes illicites imputables à la Ville libre de Dantzig (Traité de Versailles, art. 104, n. 6, Convention de Paris du 9 nov. 1920); et ainsi de suite. La qualification du rapport qui intervient entre le représentant et le représenté (protectorat, dépendance, etc.) n'a pas d'importance; mais ce qui est nécessaire, c'est que ce rapport soit opposable à l'Etat lésé.

TABLE

NOTA. — Les chiffres renvoient aux pages de la traduction française.

14.656. — Bordeaux, Imprimerie Cadoret, 3, place Saint-Christoly.